

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE CRITIQUE

SUR LE

DROIT DE CESSION

DES

OFFICES MINISTÉRIELS

PAR

ALEXANDRE VARENNE

AVOCAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 30 Octobre 1897, à 4 heures

Président : M. LEFEBVRE, professeur

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN } professeurs
CHÉNON

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**
22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1897



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



Bar le Duc

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE CRITIQUE
SUR LE
DROIT DE CESSION
DES
OFFICES MINISTÉRIELS

PAR

ALEXANDRE VARENNE

AVOCAT

~~~~~

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 30 Octobre 1897, à 4 heures

~~~~~



Président : M. LEFEBVRE, professeur

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN } professeurs
CHÉNON

~~~~~

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS  
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1897

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



# ÉTUDE CRITIQUE

SUR LE

## DROIT DE CESSION

DES

# OFFICES MINISTÉRIELS

---

Dans l'étude qui va suivre, je me suis proposé d'examiner, après tant de jurisconsultes et de simples mécontents, le droit de cession des offices ministériels, pour en tirer ensuite quelques idées de perfectionnement possible.

Afin de dégager le caractère de cette propriété, d'une nature particulière, qui trouve un fondement fragile dans la loi de finances de 1816 et dans la jurisprudence contemporaine, je rappellerai le plus brièvement possible ses origines dans l'ancien droit.

Dans un deuxième chapitre, j'essaierai, par comparaison avec la vénalité de l'ancien régime, de définir le droit de présentation tel qu'il résulte de l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816.

Dans un troisième chapitre, j'examinerai l'état de la question, les solutions qui ont été proposées, enfin quelles

réformes seraient capables de concilier dans la plus large mesure les intérêts divers de l'État, du public et des vingt mille officiers ministériels actuellement en fonctions.

---

## CHAPITRE PREMIER

### Les offices dans l'ancien droit.

---

C'est une erreur communément répandue dans le public que le mode de cession actuellement en vigueur pour les offices ministériels n'est pas autre chose que le rétablissement de la vénalité de l'ancien régime ; que cette institution n'a fait que subir pendant la période révolutionnaire une interruption de quelques années. Le texte de la loi de 1816, les circulaires d'interprétation qui l'ont suivie condamnent cette opinion, qui n'a d'ailleurs jamais été sérieusement soutenue.

Les anciens *offices* vénaux étaient concédés par des lettres du roi qui en assuraient le titre pendant la vie du titulaire (et même après lui depuis Henri IV). Ils se distinguaient à cet égard des simples *commissions* essentiellement temporaires et révocables au gré de l'autorité qui les avait conférées.

Il est hors de doute que la concession des offices ait tou-

jours été envisagée par les légistes comme un des attributs les plus certains de la puissance publique, « la marque la « plus importante de la souveraineté parfaite et absolue » (Lebret, *De la souveraineté du Roy*).

Par quelle suite de concessions le pouvoir royal en arriva-t-il à se laisser déposséder de son droit de conférer des charges et dignités qu'il avait toujours, suivant une curieuse expression du même auteur, « soigneusement chéries » ?

On a voulu voir l'origine de la vénalité des offices dans l'inféodation des justices seigneuriales aux fiefs; grâce à cette inféodation, le droit de *provision* des offices suivait l'hérédité du fief dont ils étaient l'accessoire; on a cité souvent comme un autre acheminement vers la vénalité l'aliénation avec faculté de rachat des *offices domaniaux*.

La véritable cause de la vénalité, c'est la raison d'État, ce sont les perpétuels embarras financiers de l'ancien régime; l'histoire des concessions du pouvoir royal en matière d'offices n'est qu'une page de la politique financière de la France monarchique, fertile en expédients et en exactions.

La vénalité des offices, commencée sous Louis XII, était accomplie en fait et en droit à la mort d'Henri IV.

En 1302, à la suite d'une grande enquête sur les officiers, Philippe IV avait fait parmi eux un certain nombre d'exécutions, et pour récompenser les bons officiers, avait rendu leurs offices perpétuels entre leurs mains. Mais cela n'impliquait aucunement l'idée de vénalité des offices ou

même une règle générale sur leur perpétuité, et Loyseau nous apprend que cette mesure n'était qu'une récompense passagère.

Nous retrouvons en effet, à l'avènement de Louis XI, une véritable hécatombe des principaux officiers, et suivant en cela la tradition de Philippe le Bel, une ordonnance du même prince (1467) décide que désormais les titulaires des offices ne pourront être destitués qu'après un jugement de forfaiture.

Cette ordonnance a contribué, sans doute, à préparer la vénalité des offices : Loyseau fait remarquer avec raison que le principe de la perpétuité ainsi établi ne devait pas tarder à faire naître l'idée de leur vénalité; cette idée ne serait venue à personne si les offices étaient restés de simples commissions.

Charles VIII revint sur l'œuvre de son prédécesseur par un édit de 1493; cet édit dispose que les offices de finance seront conférés à titre de commission, et que les offices de justice seront confirmés par élection, avec défense de les vendre.

Louis XII, faisant la guerre aux Vénitiens, avait vu ces derniers remplir leur trésor de guerre du produit de la vente des offices, et cette opération avait produit cent millions; il eut l'idée d'appliquer ce procédé en France, et pour la première fois on vendit publiquement des offices, au prix qu'on en put trouver.

Que la vente des offices se fût pratiquée avant Louis XII, certains auteurs l'ont soutenu; mais c'est ce roi qui,

le premier et sans prendre souci des conséquences de cette dangereuse innovation, en fit un commerce public; cela est certain au moins pour les offices de finance.

Quelques années plus tard, « il témoigne un extrême « regret d'avoir commis cette faute (Lebret, *ibid.*), et il déclare dans son ordonnance de 1498 « tous les congez et « privileges qu'il avoit octroyés de vendre les offices, estre « nuls, et n'entendre déroger aux ordonnances sur ce « faictes par ses devanciers ».

Vains regrets. La couronne avait découvert une source de revenus; elle ne devait s'arrêter d'y puiser qu'après l'avoir tarie.

François I<sup>er</sup> pratiqua la vénalité ouvertement, « tant il « est malaysé de se départir d'un si grand revenu, et que « l'on ne prend que sur des volontaires » (Lebret, *ibid.*). Il institua pour ce nouveau commerce un comptoir toujours ouvert, le *bureau des parties casuelles*, chargé d'abord de la vente publique des seuls offices de finances, et plus tard de celle des offices de judicature, déguisée sous la forme d'un prêt versé dans les coffres du roi. Pour augmenter la clientèle du bureau des parties casuelles, on crée de nouvelles charges, et le trésorier de ce bureau est lui-même un officier, dont le premier acte a été de payer entre ses propres mains le prix de son office.

La vénalité, introduite maintenant dans les mœurs, s'aggrave encore sous les successeurs de François I<sup>er</sup>. Cependant le Parlement de Paris, gardien platonique des saines traditions du passé, exige de tout nouvel officier le

serment « scavoir si pour obtenir l'estat (office), il a baillé  
« ou fait bailler deniers à son résignant; et n'y a celui qui  
« ne jure n'en avoir baillé, encore que notoirement on  
« sache, le contraire ». Et Pasquier, à qui nous empruntons  
ces lignes, ajoute que, de toute l'ancienne organisation des  
offices, où ils se donnaient « au poids de la vertu et non  
« de l'argent », il ne reste que le parjure dont on salue « la  
« compagnie » avant l'entrée en fonctions.

Une dernière concession restait à faire : les offices  
n'étaient pas héréditaires. Le titulaire de l'office avait  
bien le droit de résigner ses fonctions entre les mains du  
roi, à la condition expresse que ce dernier les transmet-  
trait au successeur désigné. Mais pour cette désignation  
il fallait que l'officier fût vivant; s'il venait à mourir avant  
d'avoir choisi un successeur, l'office faisait retour au roi,  
qui pouvait en disposer à nouveau, au détriment des  
héritiers.

Le sentiment très légitime de vouloir conserver dans  
le patrimoine, pour le transmettre avec lui aux héritiers,  
un bien que l'on a acheté et payé et dont on a par consé-  
quent quelque raison de se croire le maître, devait faire  
tendre à l'hérédité des offices. Dans ce but furent inven-  
tées les *survivances* concédées par le roi, le plus souvent  
moyennant une finance fixée dans les *Édits de survivances*  
de 1577, 1586 et 1598 au tiers de la valeur de l'office.  
Elles ne s'appliquaient d'ailleurs qu'à la première vacation  
et il arriva même souvent, au moins pour les survivances  
accordées par faveur, qu'elles furent révoquées par la suite.

L'Édit du 12 décembre 1604, rédigé sur le mémoire de Charles Paulet, secrétaire de la Chambre du roi Henri IV, fournit aux héritiers un moyen de conserver les offices après la mort de leur auteur. On donna à tous les titulaires d'offices la survivance pendant une année, à la charge de payer l'impôt annuel dit de la *paulette*, fixé au soixantième du prix des offices; les quittances signées de Paulet, furent appelées *paulettes*, et donnèrent à cet impôt le nom qu'il garda sous les successeurs d'Henri IV.

La vénalité des offices était ainsi un fait accompli, et Lebret écrivait en 1632 : « La plupart des malheurs qui  
« affligent maintenant tout le corps de l'État n'ont pris leur  
« origine que de cette vénalité des offices. C'est d'elle  
« qu'est venue la cherté de la justice, la longueur des  
« procez, la multitude des officiers, ou plustost des fai-  
« néants, le luxe des uns, l'avarice des autres..... C'est elle  
« (la Paulette) qui a osté au Roy le choix et l'élection des  
« magistrats, qui doit entièrement dépendre de son autho-  
« rité ».

En effet, les conséquences de cet état de choses se firent sentir dès le règne de Louis XIII; le prix des offices s'accrut tellement sous ce prince que son successeur Louis XIV pensa un instant à couper le mal dans sa racine; le préambule d'un édit de 1666, « portant règlement pour le paie-  
« ment du droit annuel, et le prix des charges ou offices  
« aux cours souveraines », s'exprime ainsi :

« Quoique nous connaissions assez qu'il serait du bien  
« de la justice et de celui de nos sujets de réduire le grand

« nombre de nos officiers, et particulièrement de ceux de  
« judicature, par les vacations qui pourraient arriver ;  
« néanmoins, nous avons bien voulu faire réflexion sur  
« l'état des familles particulières de nos officiers, et mettre  
« en considération que la meilleure partie de leurs biens  
« consiste fort souvent dans le prix de l'office dont ils sont  
« pourvus ; *préférant pour cette fois l'intérêt particulier à*  
« *celui du public*, leur accorder la continuation du droit  
« annuel *pour quelques années*, mais comme d'ailleurs  
« nous ne pouvons davantage dissimuler le préjudice no-  
« table que cause à nos sujets l'excès où s'est porté le prix  
« des offices de judicature, qu'il est de notre devoir d'ar-  
« rêter le cours d'une infinité de désordres qui s'en sont  
« ensuivis, et de *faciliter l'entrée des charges aux person-*  
« *nes que le mérite y appelleroit*, si elles n'en étoient  
« exclues par un prix qui n'a point de bornes, nous avons  
« résolu de lui en donner, en le fixant à des sommes pro-  
« portionnées. »

Nous avons tenu à citer presque en entier le préambule de l'édit de 1666 ; il contient en effet, à côté de critiques impuissantes contre la vénalité et l'hérédité des offices, une ébauche du contrôle actuellement en vigueur du pouvoir central sur les cessions d'offices.

L'édit fixait une taxe pour le prix des offices ; il punissait toute vente directe ou indirecte excédant le prix fixé de peines sévères : « A peine, en cas de contravention,  
« d'être les résignataires déclarés incapables de tenir et  
« exercer aucune charge de judicature, et, en outre, de la

« perte entière du prix,\* qui sera portée, moitié par le résignant, et l'autre par le résignataire ». Le roi y affirmait son droit de supprimer un office ou d'en disposer en remboursant le prix payé par le titulaire d'après la taxe établie.

L'édit de 1666 témoigne de louables intentions ; mais les espérances qu'il put faire concevoir ne se réalisèrent pas ; les charges de l'État ne firent que s'accroître à la fin du xvii<sup>e</sup> siècle et au commencement du xviii<sup>e</sup> ; la France connut les revers. Les embarras financiers ne permirent pas de toucher à l'impôt de la paulette.

Un édit de Louis XV, de 1771, décréta l'abolition de la vénalité des offices de judicature ; la justice, disait cet édit, devait être administrée par des officiers nommés gratuitement, et n'ayant d'autre rétribution que les gages attachés à leurs offices. Les intérêts des officiers visés dans cet édit étaient d'ailleurs sauvegardés, car les charges supprimées devaient être remboursées. En outre, l'édit prescrivait pour tous les offices une nouvelle évaluation faite d'après les déclarations du titulaire ; cette évaluation devait servir à l'établissement d'un impôt nouveau, dit du centième denier. Il est certain, en effet, que Louis XV n'avait pas eu en vue le bien public, et que le souci du bon renom de son gouvernement était resté étranger à cette mesure qualifiée de coup d'État par certains historiens. Cette suppression n'était pas générale et ne concernait que la haute magistrature, les présidents et conseillers des Parlements, en lutte séculaire avec le pouvoir

royal, gardiens jaloux de leurs privilèges et reliés entre eux par un esprit de solidarité qui en faisait une puissance rivale de la puissance royale.

Quel que soit l'esprit de l'édit de 1771, il avait l'avantage d'affirmer le droit de l'État à supprimer par une mesure générale la vénalité, en indemnisant les officiers en fonctions; il constituait, en outre, un précédent sur lequel un gouvernement réformateur et soucieux des véritables intérêts de la monarchie aurait pu s'appuyer pour ressaisir la propriété des offices.

Ce fut le contraire qui arriva. Louis XVI ne se sentait pas de taille à soutenir jusqu'au bout la lutte contre les magistrats des Parlements et les officiers de tous ordres; il revint sur l'œuvre de son prédécesseur, et rétablit solennellement le principe de la vénalité; l'édit de 1774 permit même aux magistrats qui avaient reçu le remboursement de leur finance de la restituer au Trésor. L'avocat général Séguier, portant la parole au lit de justice du 12 novembre 1774, considérait « l'appareil éclatant de cette « auguste cérémonie comme une nouvelle sanction à la loi « immuable de la propriété et à la loi politique de l'immovibilité des offices » (Merlin, *Rép., Office*).

C'est dans cet édit, le dernier avant la suppression de la vénalité des offices proclamée dans la nuit du 4 août 1789 par la Constituante, qu'il faut chercher la théorie définitive de la vénalité de l'ancien régime.

Les officiers sont propriétaires de leurs offices; telle est la doctrine. La vénalité de l'ancien régime, reléguée tout

d'abord dans le domaine des faits, est proclamée en droit depuis que le roi, en vendant lui-même l'office et en percevant l'impôt, s'est dépouillé du droit de révoquer l'officier et de disposer de l'office, même en cas de décès. Il a gardé le droit de supprimer les offices et aussi sans doute celui d'augmenter leur nombre et de restreindre leurs attributions. Mais il ne peut exercer ce droit d'expropriation totale ou partielle qu'en payant une indemnité, signe caractéristique du droit de propriété de l'officier sur l'office.

Nous verrons qu'à l'inverse de la vénalité de l'ancien régime, la vénalité des offices ministériels qui se fonde sur la loi de 1816 est une vénalité de fait, dont la suppression peut se concevoir en dehors de toute indemnité.

\*  
\* \*

Au cours de la fameuse séance de la nuit du 4 août 1789, le duc d'Aiguillon soumit à l'Assemblée nationale un projet d'arrêté qui, après avoir proclamé que le premier devoir est de faire céder les intérêts particuliers et personnels à l'intérêt général, demandait l'égalité devant l'impôt et l'abolition des droits féodaux; ces droits, « véritable propriété » devaient être à l'avenir remboursables à la volonté des redevables.

C'est sur cette motion que s'engagèrent les débats qui devaient aboutir à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen; au cours de ces débats, noblesse, clergé et tiers

furent assaut de sacrifices à la cause publique, les députés renonçant à leurs privilèges particuliers et à ceux de leurs commettants.

M. de Richer demanda la gratuité de la justice dans tout le royaume et l'abolition des justices seigneuriales.

« Plusieurs officiers de justice parlant au nom de tous, « dit le *Moniteur* du 5 août 1789, s'approchent du bureau, et essaient de percer la foule des députés, qui, empressés d'apporter leurs diverses renonciations, en couvraient les degrés, et d'élever la voix pour exprimer l'abandon des privilèges de leurs charges... Un député de la Franche-Comté, d'accord avec ceux de Provence, propose l'extinction de la vénalité des offices; l'Assemblée accueille cette idée avec transport. »

La résolution votée dans les séances qui suivirent abolit la vénalité des offices de judicature : « La vénalité des offices de judicature et de municipalité est supprimée dès cet instant. La justice sera rendue gratuitement. Et, néanmoins, les officiers pourvus de ces offices continueront d'exercer leurs fonctions et d'en percevoir les émoluments jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par l'Assemblée aux moyens de leur procurer leur remboursement ».

Quant à la vénalité des autres offices, elle fut abolie par le décret du 29 janvier 1791, qui régleme les conditions de la profession d'avoué, et celui du 29 septembre 1791 qui abolit la vénalité et l'hérédité des offices de notaires.

---



## CHAPITRE II <sup>(1)</sup>

---

De l'historique qui précède et des commentaires puisés chez les anciens auteurs, se dégage ce principe que la vénalité de l'ancien régime n'existait pas seulement en fait ; elle avait un fondement légal certain.

Au contraire, la vénalité qui se fonde sur la loi de 1816 est, à notre avis, dépourvue d'existence légale.

Et d'abord, la vénalité de l'ancien régime est-elle inattaquable dans le domaine du droit ? L'objection principale qui s'oppose à la vénalité résultant de la loi de 1816, à savoir que les offices sont une partie de la puissance publique et par là sont hors du commerce, ne fait-elle pas obstacle au même degré à la vénalité de l'ancien droit ?

Il semble en effet, au premier examen, que cette objec-

(1) Au cours des explications qui vont suivre, nous ne distinguerons pas la *clientèle* de l'office du *titre nu*. Ce deuxième chapitre est tout entier de discussion théorique ; la distinction de la clientèle et du titre viendra en son temps, quand nous aborderons la recherche des solutions pratiques.

tion puisse prévaloir *a fortiori* contre la vénalité de l'ancien droit : si l'on peut soutenir que les offices désignés aujourd'hui sous le nom d'offices ministériels participent de la puissance publique, à plus forte raison ce caractère doit-il appartenir aux offices de judicature de l'ancien régime, qui comprenaient aussi les charges de magistrats de tout ordre et de tout rang, jusqu'aux présidents et conseillers des Parlements et cours royales?

Il n'en est rien cependant. L'idée de la puissance publique n'est pas très ancienne à notre avis, en tant qu'elle s'abstrait de la personne qui l'exerce ; le principe monarchique semble comporter seulement en dehors et au-dessus des intérêts particuliers, un intérêt particulier d'un rang plus élevé, celui du roi, suzerain de tous les biens du royaume ; les fonctionnaires royaux sont, avant tout, des intendants du domaine royal, c'est-à-dire des intérêts particuliers du roi. Dans ce domaine royal sont compris des droits que l'on ne retrouve pas au même degré dans les patrimoines de ses sujets ; tels sont les offices de finances et de judicature, dont les très anciens auteurs placent les moins élevés dans l'hérédité des fiefs dont ils relèvent.

Loyseau paraît bien, il est vrai, avoir conçu la théorie de la puissance publique indépendante du roi et placée hors du commerce ; mais cette théorie étant à peine ébauchée, il est téméraire d'affirmer qu'il ait voulu aller aussi loin ; comment concilier en effet, cette idée encore obscure de la puissance publique avec celle de la monarchie ab-

solue et de droit divin. L'État semble bien être apparu pour la première fois en France dans la formule de gouvernement du Roi-Soleil : « L'État, c'est moi ».

Aussi Loyseau se borne-t-il, lorsqu'il s'élève contre la vénalité, à reprocher aux rois marchands d'offices de dépouiller par avance leurs successeurs; il y a loin de cette idée à celle d'une puissance publique placée assez haut pour que celui qui en a l'exercice ne puisse l'aliéner.

C'est donc bien comme seigneur et maître des offices qui font partie de son domaine que le roi a pu les vendre; il a aliéné d'abord le droit de révoquer le titulaire, et ensuite celui de disposer de l'office en cas de décès.

Dans ce contrat se retrouvent les éléments essentiels de la vente : la chose vendue est dans le commerce, et les parties sont d'accord sur cette chose; quant au prix, il consiste dans les prestations suivantes : 1° la finance, payée une fois au bureau des parties casuelles, qui donne droit à la provision de l'office durant la vie du titulaire; 2° l'impôt de survivance, payé chaque année, qui fait passer ce même droit dans la succession du *de cujus*.

Remarquons cependant que ce contrat de vente se complique sans doute d'un pacte tacite de rachat, comme il fut fait à l'origine pour les offices domaniaux, et comme plusieurs ordonnances royales semblent l'affirmer pour les autres offices.

Quelle est la conséquence du principe que les offices sont dans le commerce et qu'ils ont été vendus à bon droit?

Si l'on admet que le vendeur peut user de la faculté de rachat, il devra rembourser le prix de la vente; si, au mépris de ses engagements, il supprime des offices ou destitue des officiers (au moins par une mesure générale), il doit en bonne justice rembourser tout ce dont il s'est enrichi, c'est-à-dire encore le prix de la vente; quant au droit de survivance, c'est un droit qui naît et s'éteint chaque année; l'impôt qui le fait naître cessera donc d'être perçu dans l'avenir, si l'office se trouve supprimé.

C'est en conformité de ces principes que la Révolution, après avoir, dans la nuit du 4 août 1789, aboli la vénalité avec les autres privilèges, établit par un certain nombre de lois le mode de règlement des indemnités.

La première concerne les procureurs dépossédés (21 et 24 déc. 1790). La discussion de cette loi est intéressante parce qu'elle nous fournit un exposé des divers systèmes qui seraient proposés encore aujourd'hui si la question venait à se poser de nouveau devant le législateur.

Le rapporteur Letellier proposait le remboursement sur les bases de l'évaluation faite en exécution de l'édit de 1771. Il soutenait avec quelque raison que cette évaluation provenant des titulaires eux-mêmes devait être tenue pour sincère et opposable d'ailleurs à ceux qui l'avaient faite.

Les partisans d'une indemnité basée sur la valeur des offices appréciée au moment de leur suppression produisirent par la bouche du représentant Garnier un argument assez inattendu : On ne pouvait pas, disaient-ils, s'en re-

mettre aux déclarations de 1771. A cette époque, les procureurs savaient à l'avance que l'évaluation demandée servirait d'assiette à l'impôt, et en conséquence ils s'étaient bien gardés de déclarer la véritable valeur de leurs offices. D'ailleurs, il importait de distinguer le titre, qui n'avait pas changé de valeur en vingt années, de la clientèle qui avait pu subir des variations considérables (*Moniteur*, du 23 déc. 1790).

La loi, votée le même jour, semble avoir donné raison aux partisans de l'évaluation la plus récente; elle est conçue dans un esprit de libéralité, qui ne peut s'expliquer que par la nature juridique de la vénalité de l'ancien régime, et par l'application de cette règle de la Déclaration des droits que nul ne peut être exproprié que pour une nécessité publique évidente, et moyennant le paiement d'une juste et préalable indemnité.

Le titre I<sup>er</sup> de la loi établit le principe suivant : Les titres des offices de procureur, dans tous les tribunaux du royaume, seront remboursés d'après des taxes proportionnellement égales; en conséquence les évaluations qu'ils ont faites en exécution de l'édit de 1771 seront rectifiées d'après une division en cinq classes; *l'évaluation la plus forte de chaque classe sera prise comme évaluation commune à toute la classe; en outre, une indemnité particulière est accordée à ceux qui justifient d'un acte authentique portant un prix plus élevé.*

A notre avis, les auteurs des évaluations de 1771 ne méritaient pas un pareil traitement; ils n'étaient pas excusa-

bles d'avoir cherché à se dérober à l'acquittement de l'impôt; le représentant Garnier donne à leur conduite une étrange excuse, en disant qu'ils ne s'attendaient pas à un changement aussi rapide dans le gouvernement de leur pays, et ne pensaient pas qu'on leur opposerait bientôt pour les indemniser de la perte de leurs offices une déclaration faite seulement en horreur du fisc.

Tandis que la liquidation de l'ancien régime se poursuivait, la Constituante pensait à organiser l'administration de la justice suivant les idées nouvelles.

Nous ne suivrons pas dans tous ses détails la législation du droit intermédiaire; l'exposé en serait d'une inextricable confusion. Aussi croyons-nous qu'il y a lieu de retracer pour chacune des catégories d'officiers énumérées dans la loi de 1816 les différentes lois d'organisation, en faisant précéder cet exposé d'un court résumé historique.

*Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.* —

Une ordonnance du mois de septembre 1643 avait créé cent soixante charges d'avocats devant le *Conseil des parties*. Ce Conseil des parties était une section du Conseil du roi, chargée de l'étude des affaires privées soumises à l'avis ou à la sanction du prince.

Ces fonctions furent supprimées en 1791. La loi générale du 27 ventôse an VIII sur l'organisation des tribunaux établit des *avoués* près le tribunal de cassation (art. 93).

D'autre part, le décret du 11 juin 1806 sur l'organisation et les attributions du Conseil d'État créa des avocats près

ce Conseil, « lesquels auront seuls le droit de signer les « mémoires et requêtes des parties en matières contentieuses de toute nature » (art. 33). L'art. 34 ajoute que ces avocats seront nommés par le chef de l'État sur une liste de candidats présentés par le ministre de la Justice.

Par un décret du 25 juin 1806, les avoués près la Cour de cassation prennent le titre d'avocats, mais leur fonction n'a aucun rapport avec celle des avocats au Conseil.

Postérieurement à la loi de 1816, une ordonnance (10 sept. 1817) réunit sous la dénomination d'ordre des avocats aux Conseils du roi et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats au Conseil et le collège des avocats à la Cour de cassation; le nombre des avocats au Conseil d'État, fixé à soixante par l'ordonnance du 10 juillet 1814, est conservé pour les nouveaux titulaires.

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation doivent être âgés de 25 ans au moins; de plus ils doivent subir un examen devant le conseil de l'ordre.

Leur ministère est obligatoire en matière contentieuse devant le Conseil d'État et en matière civile devant la Cour de cassation.

*Notaires.* — Les notaires réunissent aujourd'hui dans leurs mains les attributions de professions qui furent longtemps distinctes. La première corporation organisée fut la corporation des notaires au Parlement de Paris, créée par saint Louis. Les notaires royaux se distinguent depuis Charles VI en ce qu'ils ont le droit de placer à

l'entrée de leur maison les armes et les couleurs du roi ; cet usage s'est perpétué jusqu'à nos jours, où les notaires ont des panonceaux aux armes de l'État.

L'ordonnance de Villers-Cotterets, qui est un code complet de la matière, distingue le notaire, qui rédige l'acte, du tabellion qui en reçoit le dépôt et en délivre des grosses, et du garde-notes à qui les minutes étaient remises après le décès des notaires. Les trois fonctions furent réunies à la fin du xvi<sup>e</sup> siècle.

On rapporte que le privilège de ces officiers fut souvent atteint par la création de notaires spéciaux. C'est ainsi qu'en 1673 Louis XIV créa des notaires-greffiers des conventions, appelés encore notaires du grenier à sel. Il consentit aussitôt la suppression de ces nouvelles charges, moyennant une indemnité de 452.000 livres que lui payèrent les notaires royaux ordinaires. Une nouvelle manœuvre du même genre rapporta en 1697 une autre indemnité de 330.000 livres.

Le décret du 29 septembre 1789 posa en principe que toutes les charges de l'État seraient données au concours. Alors commence une période de confusion extrême pendant laquelle un grand nombre d'études restent sans titulaires ; d'autre part, les notaires supprimés continuent dans certains cas à exercer ; peu à peu cependant les notaires nommés au concours prennent la place des notaires décédés, et lorsqu'en l'an VIII un projet d'organisation du notariat fut soumis au Corps législatif, la confusion avait cessé presque partout.

La loi organique du notariat est la loi du 25 ventôse an XI. Elle définit ainsi les attributions des notaires :

Art. 1<sup>er</sup> : « Les notaires sont les fonctionnaires publics  
« établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels  
« les parties doivent ou veulent faire donner le caractère  
« de l'authenticité attaché aux actes de l'autorité publi-  
« que, et pour en assurer la date, en délivrer des actes ou  
« expéditions. »

Les notaires sont institués à vie (art. 2) ; ils sont divisés en trois classes : 1<sup>o</sup> ceux qui résident dans les villes où est établi un tribunal d'appel (ils exercent leurs fonctions dans l'étendue du ressort du tribunal) ; 2<sup>o</sup> ceux des villes où est établi un tribunal de première instance (ils exercent leurs fonctions dans l'étendue du ressort de ce tribunal) ; 3<sup>o</sup> ceux des autres communes, dans l'étendue du ressort du tribunal de paix.

Les conditions particulières pour l'admission aux fonctions de notaire sont : être âgé de 25 ans, et avoir accompli un stage, dont la durée varie avec les classes suivant certaines règles.

*Avoués.* — Les fonctions d'avoué remplacent dans notre droit les fonctions de procureurs royaux ou seigneuriaux de l'ancien régime.

Elles furent créées par le décret du 29 janvier 1791, dont l'art. 2 autorise les avocats et les premiers clercs de procureurs, remplissant certaines conditions d'âge et de stage ou qui étaient licenciés en droit avant le 4 août 1789, à exercer

la profession d'avoué en s'inscrivant aux greffes des tribunaux. Le même droit est octroyé aux anciens procureurs de justices seigneuriales.

C'était la liberté professionnelle sous certaines conditions de capacité. Une expérience du même genre avait été tentée déjà en 1393 pour les fonctions de procureur au Châtelet. La liberté professionnelle édictée par le décret de 1791 ne semble pas avoir donné de très bons résultats. Le nombre des avoués fut considérable, et cette profession ne tarda pas à englober tout un monde d'agents d'affaires qui n'offraient plus aucune garantie de moralité ni de capacité. C'étaient des auxiliaires les plus infimes de la justice, anciens témoins habituels des sergents qui s'improvisaient avoués. Remarquons en passant qu'on ne saurait tenir pour un essai loyal du principe de la liberté professionnelle une expérience tentée à une époque de troubles politiques profonds, où les divers principes de gouvernement se succèdent à de très courts intervalles.

Les inconvénients de la multiplicité des avoués aboutirent non pas à leur réforme, mais à leur suppression ; le décret du 3 brumaire an II supprima les fonctions d'avoué, sauf aux plaideurs à se faire représenter par des fondés de pouvoir. En fait et jusqu'à la loi du 27 ventôse an VIII, un certain nombre des avoués supprimés continuèrent en qualité de fondés de pouvoirs leurs anciennes fonctions.

L'art. 94 de la loi du 27 ventôse an VIII qui crée des avoués près le tribunal de cassation, les tribunaux d'appel et les tribunaux de première instance, définit ainsi leurs

attributions : « Les avoués ont exclusivement le droit de « postuler et de prendre des conclusions dans le tribunal « pour lequel ils seront établis ». L'art. 95 dispose que les avoués sont nommés par le chef de l'État sur la présentation du tribunal dans lequel ils devront exercer leur ministère.

Le ministère des avoués est donc obligatoire devant les tribunaux de première instance et les cours d'appel; la partie qui se présenterait en personne sans l'assistance d'un avoué serait considérée comme défaillante. Enfin, ils représentent les parties, de telle sorte que ce qui est fait par l'avoué ou contre l'avoué est censé fait pour ou contre la partie. Ils se distinguent à cet égard des avocats, dont les conclusions n'engagent les parties que si elles sont signées par l'avoué. Parmi les attributions des avoués, il faut noter encore qu'ils ont seuls le droit d'enchérir aux ventes judiciaires faites à la barre du tribunal.

En justice de paix et au tribunal de commerce, les avoués ne sont que des mandataires ordinaires, tenus à ce titre de justifier de leur mandat.

Les avoués doivent être âgés de 25 ans au moins, justifier d'un brevet de capacité obtenu devant une Faculté de droit (condition minimum); ils doivent remplir en outre certaines conditions de stage.

*Greffiers.* — Le premier personnage qui porta ce titre fut le greffier du Parlement de Paris; on créa ensuite au même Parlement un greffier criminel et un greffier des

présentations. C'est sur cet exemple que furent institués au xv<sup>e</sup> siècle des greffiers pour toutes les juridictions. Jusqu'en 1448 les frais de greffe et le salaire des greffiers étaient restés à la charge de l'État; les actes quelconques de leur ressort étaient expédiés gratuitement aux parties. L'érection des greffes en offices changea tout cela.

La loi du 24 août 1790 confia le choix des greffiers des tribunaux de district aux juges de ces tribunaux; la loi du 19 mai 1791 transporta ce droit de nomination aux assemblées électorales des départements.

Pour les greffes de justices de paix, la Constituante avait donné à chaque juge le droit de choisir son greffier, mais non celui de le destituer. La loi du 25 floréal an II transféra ce droit aux municipalités de canton; celle du 25 frimaire de la même année le rendit aux juges de paix.

Enfin l'art. 92 de la loi du 27 ventôse an VIII, qui plaça des greffiers auprès de tous les tribunaux, investit le chef de l'État du droit de les nommer et révoquer.

Ces officiers, qui sont de véritables fonctionnaires et touchent à ce titre des traitements, sont institués près les cours et tribunaux pour écrire les arrêts, sentences, jugements et autres actes prononcés ou dictés par les juges, en garder les minutes, et en délivrer des expéditions; ils sont aussi chargés de tenir certains registres (rôle général, registre des délibérations, des productions de pièces, des oppositions, des contributions, enfin depuis des lois récentes, registres des états de gestion des syndics de faillites et registres des états de partages et liquidations).

Les conditions requises pour l'exercice des fonctions de greffiers sont : 25 ans pour les greffes de justice de paix et de tribunaux civils ; 27 ans, le diplôme de licencié en droit, et deux ans de stage au barreau, pour les greffiers de Cours d'appel, qui sont traités à certains points de vue comme des magistrats (justiciables de la première chambre de la Cour d'appel).

Les traitements fixes des greffiers varient :

De 600 fr. à 800 fr., pour les justices de paix ;

De 800 fr. à 1.800 fr., pour les tribunaux de commerce ;

De 1.200 fr. à 2.400 fr., pour les tribunaux de première instance (6.000 fr., à Paris) ;

Ils sont de 4.200 fr., pour les Cours d'appel ; le greffier en chef de la Cour d'appel de Paris reçoit un traitement de 8.000 fr., et celui de la Cour de cassation un traitement de 46.000 fr.

*Huissiers.* — Le premier corps de *sergents* fut institué au Châtelet de Paris par Philippe le Bel. Ce corps comprenait 150 sergents armés, dont 60 à cheval ; ils étaient placés sous la dépendance du prévôt du Châtelet.

A l'origine, sous le régime féodal, les assignations étaient faites verbalement avec l'assistance de témoins ou recors ; plus tard, les assignations furent écrites ; les sergents portaient des insignes pour l'exécution des jugements, notamment une longue baguette et un écusson sur l'épaule.

Les huissiers, reconnus indispensables, subsistèrent après 1789.

La loi de ventôse an VIII (art. 70), institua des huissiers près la Cour de cassation ; la loi d'organisation des huissiers près les autres tribunaux ne fut promulguée qu'en 1813.

La nomination et la révocation des huissiers appartient au chef de l'État ; pour être huissier, il faut être âgé de 25 ans, et justifier d'un stage de deux ans dans une étude ou un greffe.

La loi assigne aux huissiers : 1° un service personnel près les Cours d'appel et les divers tribunaux ; 2° le droit d'exploiter ou droit de signifier les actes ; 3° le droit de faire des prisées et ventes publiques de meubles et d'effets mobiliers dans les villes et les communes où il n'y a pas de commissaire-priseur.

*Agents de change.* — La fonction des agents de change est née, vers le xiv<sup>e</sup> siècle. On trouve dans diverses ordonnances de Philippe le Bel un premier essai pour régulariser leurs opérations et les soumettre à des règles professionnelles.

En 1423, une déclaration du roi portait que nul ne pourrait faire du change en France sans congé du roi. Un édit de Charles IX (1572) créa des courtiers de change, deniers et marchandises. Sous Louis XIV ils prennent le nom de « conseillers du roi, agents de banque, de change, « commerce et finance ».

Ils furent supprimés par la loi du 17 mars 1791, et la liquidation en fut faite par une loi du 6 mai de la même année.

La loi de 1791 édictait la liberté de la profession sous certaines garanties. Mais les inconvénients de ce système, à une époque aussi troublée, se firent sentir comme pour les fonctions d'avoués. On ferma la Bourse pour arrêter la dépréciation des assignats en supprimant la cote officielle. La loi du 13 fructidor an III punissait de deux ans de réclusion tout homme convaincu d'avoir vendu des marchandises ou effets dont il n'était pas propriétaire au moment de la vente. Le système de la liberté d'exercice de la profession d'agent de change disparut donc sans avoir été réellement appliqué.

La loi du 28 vendémiaire an IV et celle du 28 ventôse an IX rétablirent l'ancien monopole des agents de change, au nombre de soixante pour Paris.

Aux termes du Code de commerce, les agents de change ont seuls le droit d'opérer les négociations d'effets publics ou autres admis à la cote officielle de la Bourse, de faire, pour le compte d'autrui, les négociations des lettres de change ou billets, de tous papiers commercables, et d'en constater le cours d'une manière authentique ainsi que celui des matières d'or et d'argent.

*Courtiers de commerce.* — On trouve l'origine de cette institution dans les *courretiers* du moyen âge, dont les fonctions d'abord distinctes de celles des *courtiers de change* furent longtemps confondues avec elles.

Après la Révolution, la loi reconnut quatre sortes de courtiers de commerce : les courtiers de marchandises, les

courtiers d'assurances, les courtiers interprètes et conducteurs de navires, enfin les courtiers de transport par terre et par eau ; ces diverses fonctions furent toutes créées par le Code de commerce ; la première n'a plus le caractère d'office depuis la loi du 18 juillet 1866 qui a rendu libre la profession de courtier, et indemnisé les titulaires du droit qu'elle leur a enlevé de présenter leur successeur ; enfin les courtiers de transport par terre et par eau n'ont jamais existé en fait.

Aux termes du Code de commerce, les courtiers de marchandises constatent le cours légal des marchandises.

Dans les villes où il existait des courtiers de commerce, leur ministère était obligatoire dans les ventes aux enchères de marchandises en gros. Dans les villes où il n'y a pas d'agents de change, leur ministère était obligatoire pour l'achat ou la vente des matières métalliques, or et argent. Ils concouraient avec les huissiers et les commissaires-priseurs pour la vente des marchandises et effets des faillis, la vente des marchandises avariées en mer et la vente des marchandises neuves autorisée par les tribunaux de commerce après cessation de commerce.

Les courtiers d'assurance n'existent qu'à Marseille. Ils ont été institués par décret de 1813. Ils certifient le taux des primes d'assurances pour tous les voyages de mer ou de rivière ; ils peuvent, concurremment avec les notaires, procéder à la rédaction des contrats et polices d'assurances maritimes.

Les courtiers interprètes conducteurs de navires ont le

droit exclusif de constater le cours légal des frets et nolis; ils ont un privilège pour le courtage des affrètements et la traduction des déclarations et divers actes de commerce destinés à être produits en justice.

A signaler également la corporation des courtiers gourmets piqueurs de vin.

*Commissaires-priseurs.* — Leurs fonctions furent longtemps confondues avec celles des sergents. Un édit de 1556 créa près de chaque juridiction un huissier-priseur. La création de ce nouvel office n'ayant pas fait rentrer d'argent dans le Trésor royal, on réunit les fonctions d'huissiers-priseurs aux anciens offices; deux autres tentatives d'établissement d'une charge spéciale en 1696 et en 1771 n'eurent pas plus de succès.

La loi du 27 ventôse an IX créa à Paris 80 charges de commissaires-priseurs vendeurs de meubles; l'art. 83 de la loi du 28 avril 1816 et une ordonnance du 26 juin 1816, prescrivent l'établissement dans chaque chef-lieu d'arrondissement et dans les communes ayant une population de plus de cinq mille habitants d'un commissaire-priseur pour chaque justice de paix. Cette dernière ordonnance n'a jamais été exécutée complètement; il y a encore un très grand nombre de villes où les fonctions de commissaires-priseurs sont remplies par les notaires, greffiers et huissiers.

Dans les villes où il y a un commissaire-priseur, c'est à lui qu'appartient le monopole des prisées et ventes mobi-

lières; dans le reste de l'arrondissement, il partage ce monopole avec les notaires et huissiers.

A Paris les commissaires-priseurs ont une bourse commune dans laquelle ils versent la moitié des bénéfices réalisés.

L'âge de 25 ans est la seule condition exigée pour l'exercice des fonctions de commissaire-priseur.

\*  
\* \*

La vénalité tirée de la loi de 1816 a-t-elle été précédée pendant la période de codification qui commence à l'an VIII, d'une vénalité de fait qui aurait été consacrée en droit en 1816?

C'est l'opinion la plus courante; elle se fonde :

1° Sur le projet de loi présenté en l'an VI, sur le notariat; ce projet contenait un article qui autorisait les dispositions en faveur.

2° Sur l'exposé des motifs de la loi du 25 ventôse an IX; le rapporteur Réal s'exprime ainsi : « C'est aussi une propriété sans doute, que cette confiance méritée, que cette clientèle acquise par une vie entière consacrée à un travail opiniâtre et pénible; mais si, dans la place qu'il occupe, le fonctionnaire ne peut jamais espérer de pouvoir en aucune manière, disposer de cette propriété, s'il ne peut avoir une influence même indirecte sur la disposition qui en sera faite, si, comme dans le système du

« concours, il est convaincu que toutes les peines qu'il se  
« donne ne profiteront qu'à lui seul, que jamais son fils,  
« ou l'homme dont il aura soigné l'instruction, qui aura  
« secondé ses travaux, agrandi ses succès, ne pourront re-  
« tirer le moindre profit de ses veilles, il se regardera  
« comme un simple usufruitier, et il exploitera son emploi  
« comme l'usufruitier exploite la terre dont un autre a la  
« nue-propriété. Le concours enlevait ainsi aux notaires  
« un des plus grands motifs de travail et d'émulation, une  
« des plus douces consolations de la vie, et peut-être le lien  
« le plus fort qui puisse attacher l'homme à la probité, à  
« sa réputation. Aussi, dans le projet soumis aux commis-  
« sions législatives créées après le 18 brumaire, on avait  
« inséré un article qui permettait les dispositions en fa-  
« veur. C'était, à la vérité, une contradiction manifeste au  
« principe sur lequel la loi reposait, c'était l'abrogation de  
« la loi même ; c'était enfin ériger dangereusement en loi,  
« ce qui, dans notre système de législation, ne doit être  
« que de conseil et de convenance. Le projet que nous  
« présentons ne prononce rien à ce sujet, parce qu'il ne  
« défend rien ».

Nous ne critiquerons pas longuement ce morceau ; ce serait nous écarter de notre sujet, pour lequel il n'a que la valeur d'un document de fait. Il est cependant impossible de ne pas signaler l'étrange conception que se fait l'auteur, de son rôle de législateur ; il s'apprête à tolérer une abrogation indirecte de la loi qu'il propose ; cette loi, il la désarme par avance, et, dans un langage qui ne laisse

pas de doute sur ses secrètes préférences, il exprime l'espoir que les notaires « nommés par le premier consul » sauront se rendre propriétaires de leurs charges et violer ainsi le principe même de la loi.

L'auteur d'une brochure « sur la nécessité de maintenir « les lois sur les offices » publiée à Paris en 1839, rapporte que, par décret du 25 mars 1808, Napoléon supprima cent douze études d'avoués à Paris sur les deux cent soixante-deux qui existaient. Le principe de l'indemnité fut admis, mais cette indemnité fut mise à la charge des cent cinquante avoués maintenus. Il est évident que, si le fait est exact, il y avait bien là une application très nette du principe de la vénalité. Car, comment admettre que les cent cinquante avoués ne soient pas dans la suite considérés comme propriétaires de leurs charges, au moins pour la partie qui provenait de l'accroissement des études supprimées?

Le même auteur déclare avoir vu lui-même des ventes d'offices d'avoués passées publiquement devant notaire, et cela dès 1807, et il conclut que la loi de 1816 n'a fait que sanctionner un fait admis depuis longtemps dans la pratique.

Contre cette affirmation, on invoque les nombreux arrêts de jurisprudence qui refusaient de sanctionner tout acte de disposition portant sur des offices ministériels.

En outre, il y a contre les affirmations de l'auteur de la brochure précitée (E. Bouriaud), le témoignage d'un ancien chef du bureau du notariat au ministère de la Justice.

Dans une brochure parue également en 1839 (au moment où la question des offices avait retrouvé un intérêt d'actualité par suite des travaux de la Commission des offices), l'auteur, M. Joye, affirmait que : d'une part, avant la loi du 25 ventôse an XI, il ne pouvait être question d'acheter une charge de notaire, puisque les notaires étaient nommés par les préfets parmi les aspirants inscrits sur une liste de concours ; que d'autre part la vénalité ne se pratiquait pas davantage sous le régime de la loi du 25 ventôse an XI. A l'appui de cette opinion, l'auteur cite les termes suivants d'une circulaire du ministre de la Justice du 6 vendémiaire an XIII : « Lorsqu'il y a plusieurs candidats « pour une même place de notaire, la chambre de discipline doit indiquer celui qu'elle juge le plus digne par « sa capacité ou sa moralité ». On pourrait, dit-il, citer un nombre infini de nominations qui eurent lieu sans entrer dans les vues des démissionnaires.

Deux points cependant paraissent certains :

En premier lieu la vénalité ne se pratiquait guère qu'à Paris (Sarget, *Opinion sur la vénalité des offices ministériels*, 1839).

En second lieu, les prix payés pour les charges de notaires, d'avoués et d'huissiers avant la loi de 1816 sont dérisoires en comparaison du prix qu'atteignirent les mêmes offices dès 1817. On trouve des études de notaires à Paris pour quelques milliers de francs ; une étude achetée 20.000 fr. en 1814 est revendue 150.000 fr. en 1820.

A notre avis, il est inexact de dire que la vénalité se pra-

liquait en fait avant la loi de 1816 comme elle s'est pratiquée sous le régime de cette loi.

\*  
\* \*

Le moment est venu d'examiner l'art. 91 de la loi de 1816, sur lequel repose toute la question. Cet article est ainsi conçu :

« Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à l'agrément de Sa Majesté des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. »

« Il sera statué, par une loi particulière, sur l'exécution de cette disposition, et sur les moyens d'en faire jouir les héritiers ou ayant cause desdits officiers.

« Cette faculté de présenter des successeurs ne déroge point, au surplus, au droit de Sa Majesté de réduire le nombre desdits fonctionnaires, notamment celui des notaires dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat. »

Si cette loi avait voulu dire ce qu'on lui a fait dire par la suite, si elle avait déclaré valables les ventes d'offices par les titulaires ou leurs héritiers, si enfin elle faisait aux officiers ministériels en fonctions à cette époque ce cadeau de plus d'un milliard, il est vraisemblable qu'on trou-

verait quelque part une trace de discussion sur une matière d'aussi haute importance.

Il n'en est rien. La loi du 28 avril 1816 est une loi de finances; l'article qui nous occupe a été incorporé sous forme d'amendement au budget des recettes; le projet de budget a été sur d'autres questions l'objet de longues discussions dont nous retrouvons dans les journaux de l'époque un compte-rendu très complet. Le titre dont fait partie l'art. 91 au contraire a été voté en bloc, sans discussion. Voici les termes du compte-rendu officiel du *Moniteur* : « La discussion s'établit sur le titre relatif aux « cautionnements. — On demande à aller aux voix. Les « articles de ce titre sont adoptés en ces termes... »

Et c'est tout. Cependant les interprètes intéressés de l'art. 91, ont cru justifier ce qui serait injustifiable en présentant le droit accordé par cet article comme une compensation à l'augmentation des cautionnements contenue dans le titre dont l'art. 91, fait partie.

Il suffira de rappeler dans quelles circonstances a été voté le budget de 1817, et quelles mesures financières il contenait, pour démontrer la faiblesse de cet argument :

On sait que le deuxième gouvernement de la Restauration, ramené en 1815 par la deuxième invasion étrangère, se fondait dans des circonstances difficiles; qu'il avait à faire face aux dépenses de l'invasion, et qu'il était dans l'intention d'indemniser les émigrés rentrés en France de la perte de leurs biens. Pendant les premières années, le gouvernement de la Restauration ne rencontra d'ailleurs aucune

résistance; les élections de 1815 envoyèrent à Paris cette Chambre de représentants que Louis XVIII appela la « Chambre introuvable ».

Pour augmenter ses ressources, le Gouvernement songea à élever les cautionnements de tous les fonctionnaires et comptables du Trésor; ayant besoin d'argent, il crut devoir en demander à ceux qui tenaient tout de la munificence de l'État, et par conséquent avaient envers lui les plus grands devoirs.

Cette mesure ne lésait en aucune façon les intérêts des fonctionnaires, l'argent versé par eux à titre de cautionnement restant bien entendu leur propriété et le Trésor devant leur en servir l'intérêt.

Nous devons remarquer en outre :

1° Que cette augmentation fut très minime. Les cautionnements de la plupart des fonctionnaires et officiers publics étaient peu élevés; c'est ainsi que celui des notaires de Paris était de 25.000 fr., et celui des notaires de la banlieue de 800 fr. La loi de 1816 éleva à 50.000 fr. le cautionnement des notaires de Paris, et à 1.800 fr. celui des notaires de la banlieue;

2° Que cette mesure ne fut point particulière aux officiers ministériels; mais qu'elle fut commune à tous les comptables du Trésor.

Le projet de budget évaluait la recette provenant de ce supplément de cautionnement à 50 millions.

Nous ne pensons pas qu'en présence de ces renseignements on puisse sérieusement soutenir que les officiers

ministériels avaient droit à une compensation ; étrange sacrifice, en effet, que celui d'un officier public qui voit son cautionnement élevé de 800 à 1.800 fr., qui ne perd absolument rien, puisqu'il reste après comme avant propriétaire de ce cautionnement, dont il continue à jouir ; et c'est en échange de quelques millions avancés au Trésor, que l'État se serait dépouillé de son droit de propriété sur tous les offices publics !

Remarquons d'ailleurs que c'eût été absurde ! Si l'État avait besoin d'argent et était décidé à abandonner la propriété des offices, que ne les vendait-il à un prix raisonnable ?

S'il ne l'a pas fait, c'est qu'il ne pouvait ni ne voulait le faire. On peut dire que la seule excuse du législateur qui a établi la vénalité des charges, c'est qu'il n'a jamais eu l'intention de l'établir.

Et cela est si vrai que les contemporains ne s'y étaient pas trompés. Car ce n'est pas la loi de 1816 qui a été le signal de la hausse formidable du prix des offices, mais bien le premier arrêt qui sanctionna cette vénalité.

Il nous reste à rechercher si le législateur de 1816 pouvait établir la vénalité des offices et s'il a voulu l'établir : enfin si les raisons de droit et d'équité qu'on fait valoir en faveur de la propriété des officiers sur leurs offices portent atteinte aux droits de l'État.

\*  
\* \*

A supposer, pour suivre le plan que nous venons de tracer, que la Chambre introuvable eût voulu la vénalité des offices, pouvait-elle l'instituer?

Plus généralement, les représentants autorisés de l'État, — pouvoir législatif renforcé et réglementé dans une certaine mesure par l'autorité royale suivant les dispositions de la Charte —, avaient-ils le droit d'aliéner les offices par vente ou par mesure gracieuse?

Nous ne le pensons pas.

Il n'est pas douteux d'une part que les offices soient une partie de la puissance publique, et d'autre part la puissance publique est inaliénable.

C'est par une délégation de la puissance publique que le notaire donne l'authenticité aux actes qui règlent les intérêts privés; ce sont aussi des délégués de la même puissance que les avoués, institués par la loi pour représenter seuls les parties devant les tribunaux civils; le législateur a mis en eux une telle confiance que l'avoué engage par ses actes la partie qu'il représente, même lorsqu'il sort des limites du mandat qu'il en a reçu. C'est ainsi que chacune des fonctions des officiers ministériels a été jugée assez importante pour que la loi en réservât l'exercice à des personnes investies par l'autorité publique.

Que resterait-il de ces fonctions si la part de puissance

publique qui y est attachée venait à leur être enlevée ? Le notaire ne serait plus qu'un agent d'affaires ordinaire, intermédiaire de hasard, conseil dépourvu d'autorité ; l'avoué dépouillé de son privilège serait un mandataire de droit commun, tenu à justifier de son mandat ; l'huissier deviendrait une sorte de porteur de lettres ou de contraintes, le greffier un secrétaire ou un sténographe, l'agent de change un coulissier ou un banquier.

Étant ainsi établi que les offices participent de la puissance publique, peut-on soutenir que cette puissance publique peut être aliénée au nom de l'État, même avec toutes les formes légales ? Non, car la puissance publique se délègue, elle ne s'aliène pas.

Il a pu arriver qu'en fait et avec l'apparence du consentement universel, la puissance publique fût remise tout entière entre les mains d'un homme ou au pouvoir d'une oligarchie. En droit il n'y a jamais eu qu'une délégation, spontanée ou extorquée par la violence.

Il est impossible de concevoir l'abstraction État, dans une société soumise à des règles générales de gouvernement, autrement qu'au-dessus des individus qui la composent et hors de leur atteinte. Ce principe domine tout notre droit public, bien qu'il ne soit pas écrit dans la Constitution ; la Constitution est surtout faite des lois d'organisation des pouvoirs publics ; elle repose elle-même sur un certain nombre de principes généraux non écrits, qui sont comme la base du contrat social. Par application de ces principes, de la part de la majorité, toute abdication des

droits du corps social tout entier est un excès de pouvoir, entachée à ce titre de nullité absolue. C'est là à notre avis la seule limite à la puissance de la loi régulièrement votée.

Si l'on admet en effet que les droits de l'État puissent être démembrés, pour quelque cause et à quelque degré que ce soit, par le consentement des individus qui les exercent, quelle limite assignera-t-on à ce démembrement, qui ne soit à la fois arbitraire et momentanée? Et si la loi peut tout, même dépouiller l'État, ne voit-on pas que ce principe aurait pour première conséquence le droit de dépouiller les individus au profit de l'État et au profit des individus eux-mêmes, et qu'on aboutirait ainsi à la négation absolue non seulement du droit public, mais encore des principes essentiels du droit privé?

Nous reconnaissons volontiers que cette conception d'une puissance sociale, immuable et supérieure même à l'unanimité des individus associés, se concilie bien peu avec les enseignements de l'histoire, qui nous montre à chaque page la puissance brutale des faits supérieure à tous les principes du droit public et du droit des gens. Mais, parce que l'histoire de l'humanité n'est faite que des violations du droit humain, parce que le fait a raison contre l'idée, nous sera-t-il interdit de concevoir une théorie de l'État dégagée des faits qui l'obscurcissent encore et semblent la condamner?

Nous persistons à affirmer que la puissance publique est inaliénable, même avec le consentement de ceux qui en

ont l'exercice. C'est dire que le législateur de 1816, s'il avait entendu aliéner sans réserve le droit de l'État sur les offices, s'il s'était exprimé à cet égard d'une façon qui ne laissât aucun doute sur sa pensée, n'aurait fait en créant la vénalité qu'une œuvre mort-née, ou pour mieux dire inexistante.

Mais si, rentrant dans le domaine des faits, nous recherchons quelle a été sa pensée, et comment il l'a exprimée, nous allons nous convaincre que la loi de 1816, quelles que soient les conséquences plus ou moins forcées qu'on est parvenu à en tirer, n'a pas eu pour but de créer un droit quelconque de propriété privée sur les offices.

\*  
\* \*

Tout d'abord, est-il vraisemblable que la Chambre de 1816, la « Chambre introuvable », si l'on veut, la Chambre qu'on n'avait jamais vue et qu'on ne reverra pas, décidée à toutes les concessions, en haine de la Révolution et du soldat heureux qui avait soulevé contre lui l'Europe monarchique, ait pu pousser l'aveuglement et la sottise jusqu'à donner ce que l'ancien régime avait vendu ?

Car il ne faut pas oublier que c'est un expédient financier qui nous a valu le régime de vénalité ; que l'idée toute simple d'augmenter le cautionnement des officiers ministériels est née des embarras financiers dans lesquels se débattait le gouvernement de Louis XVIII, qui avait à payer

l'invasion et les remboursements de biens d'émigrés. En sorte que la Chambre de 1816 aurait choisi le moment où l'argent manquait le plus, pour faire à des fonctionnaires, dont la plupart étaient des nouveaux venus, installés par l'« Usurpateur », ce don de joyeux avènement!

Il se peut bien que telle ait été la pensée secrète des conseillers de Louis XVIII. Malgré la lassitude profonde du pays, ruiné et épuisé par vingt années de guerres, le Gouvernement nouveau sentait qu'il aurait quelque peine à s'acclimater en France. Quelque chose était changé depuis le départ des Bourbons; une nouvelle classe de citoyens, riches et éclairés, était venue à la vie publique. Il était bon de s'appuyer sur la bourgeoisie, sous peine de l'avoir pour ennemie et d'être perdu par elle. Il n'est pas impossible que, dans ce but, le gouvernement de la Restauration n'ait voulu s'attacher la classe des officiers ministériels par une disposition législative ambiguë, qui ne compromettait pas les droits de l'État dans l'avenir.

En déposant le projet de budget, le comte Corvetto, ministre des finances, dans la séance du 23 décembre 1815, annonça en quelques mots la disposition de l'art. 91, en la présentant comme une faveur en récompense du sacrifice demandé.

Quant au législateur, s'il a été complice de cette manœuvre, il n'a rien exprimé qui pût le faire présumer. Nous avons cité les termes du passage du *Moniteur* qui rend compte de la discussion du titre des cautionnements dans la loi de 1816. La discussion n'a pas été entamée;

le titre, préparé dans les bureaux par une commission de huit membres, a été apporté par elle et adopté sans débat.

Et pas une voix ne se serait élevée pour protester contre une mesure aussi impolitique et aussi onéreuse? Cela serait inexplicable, si les termes de l'art. 91 ne nous révélaient qu'en réalité cet article ne concédait rien.



Nous avons remarqué au commencement de ce chapitre que la vénalité de l'ancien régime avait à son origine une véritable vente, juridiquement parfaite, dans laquelle se retrouvaient les éléments essentiels à toute vente : le consentement des parties, une chose vendue, un prix.

Nous venons d'établir que depuis que les principes du droit public moderne se sont affirmés, les offices ne sont plus dans le commerce, même par rapport à l'État, et ne peuvent être vendus, même par lui.

Il nous reste à signaler en passant une autre différence entre la vénalité de l'ancien régime et la vénalité actuelle, à savoir que la vente initiale aurait été faite pour cette dernière, sans qu'un prix eût été fixé et payé.

On a répété cent fois que le droit de présentation avait été octroyé aux officiers ministériels à titre de compensation pour les sacrifices que le Trésor avait exigés de ces officiers. Rien de plus inexact : la loi de 1816 a élevé le

cautionnement des comptables du Trésor, mais elle ne leur a rien pris. Le cautionnement reste la propriété du fonctionnaire qui l'a déposé, et le Trésor lui en sert l'intérêt. Il n'a pas été dérogé à cette règle dans le cas qui nous occupe.

\* \* \*

Ayant ainsi établi par comparaison avec la vénalité de l'ancien régime que les caractères juridiques de la vente ne se retrouvent pas dans l'hypothèse où le législateur de 1816 aurait entendu fonder pour l'avenir un régime de vénalité des offices, nous allons examiner un à un les divers arguments qu'on a pu présenter en faveur de cette vénalité.

Les défenseurs du *statu quo* en matière d'offices tirent argument :

1° De divers textes de lois (loi du 28 avril 1816, loi du 21 août 1832, loi du 23 juin 1841, loi du 18 juillet 1866) ;

2° De l'augmentation de cautionnements qui aurait provoqué « la compensation » que l'on sait ;

3° De la reconnaissance que ferait, de la vénalité du droit de présentation, le Gouvernement qui, par le ministre de la Justice, prend connaissance des traités de cession, les approuve ou les critique ;

4° D'une jurisprudence à peu près constante qui maintient l'exécution de ces traités ;

5° D'une possession non interrompue pendant plus de trente années.

I. *Loi de 1816.* — Il s'agit de l'art. 91 que nous avons cité.

Il n'est pas douteux que le terme « pourront » est habituellement employé par la loi, lorsqu'elle veut créer un droit. Mais la force de ce terme est immédiatement limitée par la fin de la phrase dont il fait partie. Notre texte dit que les officiers *pourront* présenter à l'*agrément* de Sa Majesté *des successeurs*. Qu'est-ce à dire? Si l'*agrément* du roi est nécessaire, c'est donc que sa seule volonté peut tout entraver, c'est que nous nous trouvons déjà en présence d'une limitation du droit dont s'agit? Limitation qui nous paraît assez grave pour le paralyser complètement, si le pouvoir qui doit agréer peut refuser de le faire, sans être tenu d'énoncer les motifs de son refus.

Le pluriel *des successeurs*, qui s'explique à merveille par une règle de grammaire, nous semble pouvoir aussi être interprété dans le sens que nous venons d'indiquer. Le législateur a pu songer à un refus du roi d'agréer le successeur présenté, et à la présentation successive d'un ou de plusieurs autres candidats, jusqu'à ce que l'*agrément* du roi soit obtenu.

Quelle réclamation pourrait élever le résignant qui verrait refuser successivement tous les candidats qu'il présenterait? Aucune évidemment, si le mot « *agrément* » conserve ici quelque sens.

Et qu'on ne croie pas qu'il s'agisse ici d'une simple querelle de mots! La propriété de l'officier, même sur la seule clientèle de l'office, n'existe plus, si pour être transmise, elle a besoin de l'agrément de la personne même qui s'en est dessaisie. « Vous pourrez me présenter un successeur, et je le nommerai à votre place, *si cela me plaît* ». Il s'agirait alors d'un droit conféré, d'une obligation contractée, sous une condition purement potestative de la part de celui qui s'oblige, droit inexistant, obligation nulle suivant le droit commun de l'art. 1174 du Code civil,

Nous reconnaissons d'ailleurs qu'une pareille interprétation des termes susvisés équivaldrait à accuser le législateur d'avoir voulu faire une loi absurde, ce qui n'est pas vraisemblable; ou bien encore une loi ambiguë qui promette sans rien donner, ce qui pourrait bien être plus vrai.

Notre texte ajoute : « Il sera statué, par une loi particulière, sur l'exécution de cette disposition... ». Peut-on prétendre que la loi ait entendu surseoir à l'exécution du principe qu'elle venait de poser, jusqu'à la promulgation de la loi particulière qu'elle annonçait?

La question est capitale, puisque la loi annoncée est encore à faire, et qu'une pareille restriction serait l'anéantissement de toute espèce de droit de présentation.

Si l'on examine isolément notre texte, il semble bien impossible d'admettre qu'en annonçant une loi de réglementation sur la matière, le législateur ait entendu ajourner à l'établissement de la loi définitive l'exécution de la loi provisoire.

Mais rappelons-nous que nous sommes en présence d'une loi de finances, d'un article de budget, et qu'il est de principe dans notre droit public qu'une loi budgétaire ne peut pas déroger à une loi existante, que ce principe, encore en pratique aujourd'hui dans notre système parlementaire, était déjà posé en 1816.

Au cours de l'examen que fit la commission royale de ce même budget de 1817, la question fut soulevée à propos d'une dérogation que l'un des commissaires voulait apporter à une loi en vigueur, par la voie d'un simple amendement budgétaire. Dans la séance du 24 mars 1816, *un mois avant le vote de la loi qui nous occupe*, Pasquier s'exprimait ainsi : « Les commissaires du roi  
« pensent que la Chambre a le droit incontestable de  
« faire des amendements aux projets présentés. Mais  
« peut-on appeler amendement le *changement absolu*  
« *d'une loi existante*, et dont l'existence n'est point soumise  
« par le roi à la délibération de la Chambre? Quel serait  
« le sort de l'État, si chaque année chaque budget venait  
« remettre en question la législation existante »?

Précisons la portée de cette théorie. La Charte de 1814 attribuait au roi seul l'initiative des lois; mais ainsi qu'on vient de le voir, on reconnaissait aux députés le droit d'amendement. De nos jours où chaque député ou sénateur partage avec les représentants du pouvoir exécutif l'initiative des lois, on continue à être d'accord sur ce point qu'une loi distincte de la loi de finances est nécessaire pour abroger une loi existante.

Cela posé, est-il exact de dire qu'en présentant à la Chambre l'art. 91 inséré dans une loi de finances, le gouvernement de la Restauration soumettait à la délibération de la Chambre l'existence des lois antérieures qui avaient aboli la vénalité des charges? Évidemment non; pour appliquer à une modification des lois de 1789, 1790 et 1791 cette théorie que le Gouvernement venait d'émettre par l'organe de Pasquier, il eût été indispensable de proposer, par une loi spéciale, l'abrogation des lois sur la vénalité, si on entendait la rétablir, ou leur modification, si on voulait rendre seulement aux officiers ministériels une partie des droits qu'ils avaient perdus.

Soucieux de rechercher avec le plus de soin possible les intentions du législateur, nous sommes bien obligés de peser tous les termes et de faire naître toutes les objections. Nous pensons que celle-ci est sérieuse; étant donné qu'il faut une loi spéciale pour poser un principe nouveau, ne sommes-nous pas autorisés à supposer que le législateur de 1816, quelles qu'aient pu être ses vues relativement à la vénalité future, entendait les exposer dans une loi spéciale, et que, dans ces conditions la loi de 1816 donnait aux officiers une simple espérance en dédommagement des sacrifices qu'elle leur demandait, espérance qui ne s'est pas réalisée? qu'elle leur promettait pour l'avenir un droit qu'elle ne leur a pas donné faute d'une loi spéciale?

Rappelons une dernière fois en faveur de cette opinion que la loi de 1816 n'a pas donné le signal d'une augmentation du prix des charges. C'est seulement quelques mois

après, sur le vu d'un arrêt, — qui faisait peut-être une application anticipée de la loi à venir en sanctionnant une cession d'offices, — que leur prix augmenta dans des proportions qui émurent le Gouvernement, au nom duquel Pasquier, devenu garde des sceaux, adressa aux procureurs généraux une circulaire à ce sujet.

Si la partie de notre article que nous venons d'examiner laisse planer un doute sérieux sur la valeur définitive du droit de présentation accordé aux officiers de leur vivant, à plus forte raison devons-nous relever les termes qui suivent immédiatement ceux que nous venons de critiquer.

« Il sera statué, par une loi particulière....., sur les « moyens d'en faire jouir les héritiers ou ayant-cause. »

On peut soutenir, nous venons de le démontrer, que la loi particulière annoncée par notre article était nécessaire pour faire jouir du droit de présentation les titulaires d'offices. Il s'agissait en effet de la réglementation d'un droit qui n'a pas d'équivalent dans notre législation, où l'ordre public est intéressé directement; rien de plus naturel que, en dehors de la théorie que nous venons d'exposer sur les lois de finances, le législateur ait compris qu'une dérogation au droit commun s'imposait, pour qu'on ne puisse vendre une charge publique comme on vend une bête de somme ou un sac de blé.

Ces motifs acquièrent une puissance bien plus grande quand le vendeur n'est plus l'officier lui-même, mais bien un héritier ou un ayant-cause. Le plus souvent,

l'officier démissionnaire, encore attaché à la fonction qu'il va quitter, soucieux du bon renom de la maison qui fut la sienne, de l'étude qui a porté son nom, ne voudra pas confier au premier venu ces biens qui lui furent chers. Il choisira sans doute pour son successeur un homme digne de sa fonction. Le législateur pouvait à bon droit avoir à cet égard quelque confiance dans le titulaire qui lui apporte sa démission après le long exercice d'une profession justement recherchée.

Mais dans notre hypothèse, ce n'est plus l'officier ministériel honoré de la confiance de l'État qui présente un successeur; c'est un héritier cupide, peut-être une femme qui va par son choix décider de l'attribution d'une fonction publique! Ou bien encore, c'est un créancier privilégié sur le prix de l'office qui, à la mort du titulaire, fera choix d'un acheteur. Qu'importent à ceux-là et la moralité du candidat, et son aptitude à la fonction qu'il va exercer, pourvu qu'eux-mêmes retirent le plus grand profit possible?

En présence d'un successeur présenté dans ces conditions, que doivent faire ceux qui ont la garde des intérêts de l'État, s'ils ne veulent pas manquer à tous leurs devoirs? S'assurer que le nouveau fonctionnaire sera digne de sa fonction au double point de vue de la moralité et des aptitudes; or, nous ne pensons pas qu'on ait pris à ce sujet toutes les mesures nécessaires, quand on a exigé pour toute garantie le dépôt d'un cautionnement.

Il était par suite indispensable que le législateur déro-

geât expressément au droit commun sur ce point ; agir autrement eût été une véritable trahison des intérêts publics ; c'eût été livrer à tous les hasards l'administration de la justice, l'honneur des corporations d'officiers ministériels, la fortune privée des citoyens.

Eh bien ! quand il a déclaré expressément qu'il se réservait les moyens d'exécution de la disposition de l'art. 91 en ce qui concerne les héritiers ou ayant-cause, le législateur a sans doute pensé à tout cela.

Nous nous refusons à croire que la loi de 1816 pouvait être appliquée sur ce point en l'absence de la loi de réglementation promise, et nous soutenons qu'on viole l'esprit et les termes de cette loi, en appliquant à la vente des offices après décès les règles du droit commun.

Une troisième restriction au droit de présentation est écrite dans le même article ; elle est ainsi conçue :

« Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. »

Ici encore il y a contradiction évidente entre les termes de la loi et l'application qu'on en fait dans la pratique. Si un droit de propriété quelconque avait été créé sur les offices par la loi de 1816, portant même sur la clientèle seule, la disposition de notre article équivaldrait à une confiscation de ce droit de propriété. Or la confiscation, abolie par la Charte de 1814, n'existe plus dans notre droit que comme peine accessoire en matière criminelle et correctionnelle (art. 41, C. pén.), les cas de confiscation étant limitativement déterminés par ce Code. La destitution

étant le plus souvent infligée aux officiers ministériels pour des manquements à des devoirs professionnels qui ne tombent pas sous le coup de la loi pénale, comment concilier un droit de propriété des officiers publics avec le droit que s'arrogerait l'État de mettre la main sur l'office du titulaire destitué?

Enfin, l'art. 91 contient une dernière disposition qui réserve expressément le droit de l'État « de réduire le « nombre desdits fonctionnaires, notamment celui des notaires dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an XI « sur le notariat ».

L'art. 32 de la loi susvisée dispose que les suppressions ou réductions de places ne seront effectuées que par mort, démission ou destitution ; notre texte entend ne point déroger en particulier à cette prescription. Mais pourquoi donc, si les notaires sont propriétaires de leurs offices, ne pourrait-on pas supprimer une place en indemnisant le titulaire? Si on admet au contraire que la loi de 1816 n'a pas rendu les notaires propriétaires de leurs études, et n'a pas créé par conséquent à leur profit un droit à une indemnité en cas de suppression de places, la disposition de notre article s'explique par le souci qu'on prend de ne pas déposséder de leur vivant et contre leur gré les notaires qui n'auraient pas mérité un pareil traitement.

Qu'on envisage enfin l'importance de la restriction générale que contient l'art. 91. Le roi conserve expressément le droit de réduire le nombre des officiers. Il a également celui de créer de nouvelles charges : l'art. 84 de la même

loi prévoit en effet cette hypothèse au point de vue du cautionnement à fournir. S'il y avait un droit de propriété sur les offices, toute suppression ou création de charges ne serait-elle pas une atteinte à cette propriété, le principe de l'indemnité au cas de suppression n'étant apparu que beaucoup plus tard, dans la loi de 1866? On peut citer à l'appui de cette opinion les exemples suivants :

En 1823, le nombre des notaires de la ville de Caen ayant été élevé de cinq à sept titulaires, les cinq notaires en fonctions crurent pouvoir exiger des nouveaux une indemnité de 50.000 fr. ; le garde des sceaux intervint pour leur interdire de payer quoi que ce soit à titre d'indemnité.

En 1834, un tribunal de commerce ayant été créé à Villeneuve-sur-Lot, le greffier du tribunal civil exposa au garde des sceaux qu'une indemnité devait lui être accordée à raison du préjudice que lui causait cette mesure. Le ministre répondit, le 26 septembre : « Lorsque le bien du « service rend indispensable la création d'une place quel-  
« conque, le Gouvernement doit y pourvoir sans être arrêté  
« par la considération que le produit des places de même  
« nature peut être diminué par l'effet de la concurrence ».

On remarquera peut-être que nous avons mis à combattre la doctrine courante, et à soulever des objections pour l'interprétation du texte que nous venons d'analyser une ardeur qui pourrait paraître hostile. Ce faisant, nous n'avons eu en vue que la recherche de la vérité, persuadé que le premier intérêt des officiers ministériels eux-mêmes est de connaître la fragilité du texte sur lequel se fonde

leur optimisme pour perpétuer une situation qui n'est pas sans danger, parce qu'elle repose sur un malentendu.

*Lois des 21 août 1832 et 25 juin 1844.* — Répondant aux interprètes de la loi de 1816, qui tirent de l'article que nous venons d'examiner, les conséquences les plus larges au point de vue de la vénalité, nous avons essayé de faire de cette loi une interprétation aussi restrictive que possible : car elle constitue au premier chef une dérogation au droit public et doit être appliquée dans tous les cas avec une prudente réserve.

Cet examen a mis en lumière le véritable caractère de la loi de 1816, loi provisoire, conçue en termes vagues, et en outre incomplète. Si elle concédait une faveur, c'était une faveur bien précaire, puisqu'elle faisait ses réserves pour réglementer le droit et pour l'étendre aux héritiers ou ayant-cause, à qui, par conséquent, elle le refusait provisoirement.

Le droit de présentation, tel qu'il est écrit dans la loi de 1816, peut très bien signifier que le législateur a voulu que le successeur fût d'accord avec celui qu'il remplaçait; même après la démission, il devait nécessairement rester entre le démissionnaire et son successeur des intérêts communs; en prenant la charge, il faut prendre aussi les minutes et les dossiers, se substituer à la responsabilité de son prédécesseur, rester chargé de ses recouvrements. En outre, le démissionnaire a souvent un candidat très recommandable dans la personne d'un collaborateur de plusieurs

années, qu'il a initié à l'exercice de sa profession, qui, mieux que tout autre par conséquent, connaîtra les besoins de la clientèle, et saura sauvegarder les traditions d'honorabilité établies par une longue suite de fonctionnaires sans reproche.

Pour toutes ces raisons, le droit de présentation, débarrassé de toute idée de lucre, est une institution très sage; il garantit dans une certaine mesure l'honneur de ces professions et les intérêts du public, en même temps qu'il a le caractère d'une récompense honorable par le degré de confiance qu'elle suppose dans celui qui l'exerce. Enfin, le droit de présentation ainsi entendu se concilie parfaitement avec les intérêts de l'État; il garde bien la proportion d'une compensation au léger sacrifice pécuniaire qu'on venait d'imposer aux officiers ministériels.

La première pensée de la Restauration fut certainement d'opposer aux empiètements des officiers ministériels une énergique résistance, et de défendre contre eux les droits de l'autorité royale. Le Gouvernement avait saisi avec empressement l'occasion de plaire à la bourgeoisie qu'il sentait hostile et qui devait en effet le perdre quatorze ans plus tard. Mais il avait oublié que les espérances s'escomptent aussi bien que les valeurs présentes; il fut effrayé des progrès d'un abus contenu en germe dans la loi récente; il intervint par l'organe du garde des sceaux Pasquier, qui, dans une circulaire célèbre aux procureurs généraux, s'exprimait en ces termes : « Avant la loi du 28 avril 1816..., « le roi était entièrement libre dans son choix. Quelques

« officiers ministériels ont pensé à tort que l'art. 91 de  
« cette loi avait entièrement changé cet ordre de choses...  
« Le droit de destitution pure et simple est complètement  
« réservé ».

Comme on le voit, sauf la réserve du droit de destitution, c'était là une protestation bien timide. C'est que, le premier moment de stupeur passé, on s'était ravisé. Il n'était pas mauvais pour le gouvernement des Bourbons que l'une des catégories les plus puissantes de la bourgeoisie profitât d'un abus toléré par lui ; on se donnait ainsi dans les rangs de cette bourgeoisie un grand nombre de complices qui, prenant une large part dans le domaine des privilèges, étaient nécessairement associés à la destinée du régime et intéressés à le soutenir.

Aussi les officiers publics continuèrent-ils de vendre leurs charges, tandis que le Gouvernement, qui sans doute voulait bien marquer que sa tolérance seule soutenait tout l'édifice de la vénalité, se contentait de contrôler avec bienveillance les contrats de cession. La jurisprudence maintint les traités qui lui furent présentés. Et ainsi, par la faute du législateur, par la complicité des pouvoirs publics, s'établissait lentement cet anachronisme, ce recul du droit public moderne, ce régime de vénalité que la France est presque seule à connaître.

Le gouvernement de la Restauration avait sacrifié en vain les droits dont il avait la garde ; la bourgeoisie ne lui en fut pas reconnaissante. Mais la monarchie de juillet, qui recueillit sa succession, était peu résolue à toucher aux

prérogatives de ses plus fermes soutiens. Nous aurons à revenir sur les mouvements d'opinion qui marquèrent les premières années du règne de Louis-Philippe, et sur le lamentable échec de tous les projets de réforme qui furent proposés

Ce long préambule était nécessaire pour expliquer sous quelle inspiration et dans quel esprit ont été faites les lois de 1832 et de 1841.

La première de ces lois frappa d'un droit de 10 p. 0/0 le cautionnement des officiers publics qui venaient d'acquérir une charge; la seconde rendit obligatoire, avant la prestation de serment du successeur agréé, l'enregistrement du traité de cession, avec application du droit proportionnel de 2 p. 0/0. Les art. 6 à 15 de la loi du 25 juin 1841 ont trait aux charges publiques; ne pouvant reproduire ici ces textes en entier, nous nous bornerons à signaler les passages suivants :

L'art. 6 pose en principe que « tout traité ou convention  
« ayant pour objet la transmission, à titre onéreux ou  
« gratuit, en vertu de l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816,  
« d'un office, de la clientèle, des minutes, répertoires,  
« recouvrements et autres objets en dépendant, devra  
« être constaté par écrit et enregistré, avant d'être produit  
« à l'appui de la demande de nomination du successeur  
« désigné ».

L'art. 7 établit pour les cessions à titre onéreux un droit d'enregistrement de 2 p. 0/0 du prix exprimé.

L'art. 8 concerne les droits d'enregistrement pour le

cas de transmission à titre gratuit par donation entre-vifs ou testamentaire; l'art. 9 vise le cas de transmission par succession;

L'art. 10, confirmant la loi de 1832, dispose que, dans aucun des cas susvisés, le droit perçu ne pourra être inférieur au dixième du cautionnement.

Les art. 12 à 15 visent les cas de création ou de suppression de charges.

Voilà qui est parfait! vont s'écrier aussitôt les défenseurs de la vénalité. Vous aviez prétendu que la loi de 1816 était une loi provisoire, et parlant de cette idée vous aviez conclu que cette loi était destinée à demeurer sans effet, tant que la loi de réglementation promise n'aurait pas été faite. — Vous devez être satisfait; vous avez enfin votre loi de réglementation.

Il n'en est rien.

Nous n'avons pas la loi de réglementation promise; nous n'avons qu'une nouvelle loi fiscale, entachée du même vice que la loi de 1816. Que les rédacteurs de la loi de 1841 aient eu la secrète pensée de fortifier le droit des officiers ministériels sous prétexte de les atteindre par l'impôt, et sans provoquer un débat général sur la vénalité, c'est possible; — que les officiers ministériels, enchantés de l'aubaine, se soient bien gardés de protester contre les exigences du fisc, cela se conçoit sans peine.

Mais les uns et les autres n'ont obtenu qu'un argument et non pas un texte sur quoi fonder leurs prétentions. Ils ont réussi peut-être à démontrer que le législateur de

1841 était partisan de la vénalité des offices. Ce n'est pas sur une probabilité de ce genre qu'on peut établir un droit solide.

Les lois de 1832 et de 1841 ont dans la question la même valeur qu'un arrêt de jurisprudence; le droit de propriété des officiers publics sur leurs charges, contestable en doctrine avant les lois de 1832 et de 1841, reste contestable après elles.

Il faut se rappeler en effet que les lois fiscales sont établies purement en vue de la perception de l'impôt; qu'en principe elles ne sauraient en rien infirmer ni valider la législation ordinaire. Le fisc veut de l'argent, et pour le faire arriver dans ses coffres, il se fonde non sur le droit, mais sur le fait. Tout à la recherche de nouvelles matières à imposer, il saisit celle qu'il découvre au passage, et ne s'informe ni de ses titres ni de son origine.

Si je vends la maison de mon voisin, et que le contrat de vente, absolument nul dans notre droit, vienne à tomber dans les mains d'un agent du fisc, que fera cet agent? Recherchera-t-il si la maison a bien été vendue par celui qui était propriétaire; si le vendeur avait le droit de faire une convention de ce genre? Non; il se contentera de percevoir le droit de mutation prescrit par les lois fiscales, et n'élèvera aucune objection sur la valeur du contrat.

A ces arguments de droit, nous ajouterons un argument de fait : ainsi que nous le verrons plus tard, sous la pression de l'opinion publique soutenue par un nombreux parti à la Chambre des députés, le garde des sceaux de

1839 avait nommé une Commission pour examiner sous sa présidence les questions relatives à la création et à la transmission des offices. Cette Commission, composée d'hommes considérables, magistrats, jurisconsultes, représentants des corps d'officiers ministériels, était en majorité hostile au maintien du *statu quo* en matière d'offices; elle agita la question de la suppression de la vénalité. Les officiers ministériels, alarmés dans leurs intérêts, usèrent de tout leur pouvoir pour entraver les projets de réforme. Or les divers mémoires qu'ils inspirèrent ou rédigèrent eux-mêmes s'élèvent tous contre toute espèce de réglementation. Ils se déclarent satisfaits par la loi de 1816, ils font remarquer que cette loi « *fonctionne sans obstacle* », et que le droit commun est suffisant pour les transmissions de charges.

Nous avons raisonné jusqu'ici dans l'hypothèse où les lois de 1832 et de 1844 contiendraient en effet des prescriptions « sur l'exécution » de la loi de 1816, et « sur les « moyens d'en faire jouir les héritiers ou ayant-cause ». Remarquons en terminant que l'argument en faveur de la vénalité tiré des lois susvisées aurait pu être écarté tout d'abord par cette objection qu'elles ne contiennent rien qui ressemble à la loi d'exécution annoncée par l'art. 91.

*Loi du 18 juillet 1866.* — Cette loi, annexée au budget de l'année 1867, a rendu libre la profession de courtier de marchandises, auparavant organisée en office, et elle a alloué aux titulaires dépossédés une indemnité déterminée

suivant le prix moyen des cessions d'offices opérées dans le cours des sept années antérieures au 1<sup>er</sup> juillet 1864.

Il n'y a pas lieu de s'étonner, qu'ayant à prendre une mesure générale de nature à satisfaire le public, on ait résolu de payer aux quelques officiers atteints par cette mesure une indemnité qui ne devait rien coûter au Trésor. En effet, l'art. 2 de la loi assujettit les courtiers de marchandises, qui auront demandé à être inscrits sur la liste dressée dans chaque localité par le Tribunal de commerce, à l'acquittement d'un droit d'inscription à payer au Trésor, pouvant atteindre la somme de 3.000 fr. Ce droit d'inscription cesserait d'être exigé à l'époque où serait amortie l'avance du Trésor pour le paiement des indemnités.

Ce n'est donc pas l'État qui doit l'indemnité, mais bien les particuliers qui bénéficient de la suppression du monopole. Il y a là une mesure d'équité dont on peut approuver l'esprit, mais qui ne saurait dans tous les cas être interprétée ni comme une reconnaissance par l'État d'un engagement antérieur, ni même comme un engagement d'indemniser les titulaires de charges publiques qui pourraient être dépossédés dans l'avenir.

## II. *Augmentation des cautionnements dans la loi de 1816.*

— Nous n'insisterons pas longtemps sur cet argument que nous avons déjà examiné en recherchant les motifs de la loi de 1816. Il est puéril de présenter comme une charge justifiant une compensation de plus d'un milliard, le fait

d'avoir prêté à l'État sous forme de supplément de cautionnement une somme de 31 millions.

Nous avons indiqué que le cautionnement des officiers ministériels était notoirement insuffisant avant 1816; que la mesure invoquée par les officiers ministériels comme un service rendu à l'État n'est pas particulière aux officiers; qu'elle visait également les comptables du Trésor, lesquels, tenant tout de la munificence nationale comme les officiers ministériels, devaient être aussi les premiers à venir au secours de l'État. Le produit de la disposition qui nous occupe se répartit de la manière suivante : 31 millions pour les officiers ministériels et 19 millions pour les comptables.

Enfin, nous avons déjà remarqué qu'en réalité l'État n'a fait qu'user de son droit. De plus le cautionnement est productif d'intérêts. Les officiers ministériels, qui ne peuvent se plaindre, quand on leur demande de garantir les intérêts matériels qui leur sont abandonnés, sont traités au point de vue des intérêts sur le pied d'égalité avec les autres créanciers de l'État. Or l'État use fréquemment envers ses créanciers du droit de convertir sa dette, et ne se croit pas tenu à une indemnité pour cela.

III. *Contrôle administratif des traités de cessions.* — Cet argument revient à dire que les représentants des pouvoirs publics, lorsqu'ils prennent connaissance des traités de cessions d'offices pour les approuver ou les critiquer, y apportent une sanction qui équivaut à une interpréta-

tion officielle de la loi de 1816 en faveur de la vénalité.

L'origine de cette pratique remonte, nous l'avons vu, aux premières années de la Restauration. La circulaire du garde des sceaux Pasquier prescrivait déjà aux procureurs généraux de surveiller les cessions d'offices. Le Gouvernement, ne pouvant se résoudre à combattre ouvertement les vues des titulaires d'offices, qu'il voulait ménager, se résigna à contrôler ce qu'il ne pouvait empêcher, estimant sans doute qu'avec un examen un peu sérieux des traités, il éviterait des scandales, ce qui est déjà un résultat appréciable.

Ce contrôle s'est continué et dure encore, et l'argument qu'en ont tiré les défenseurs de la vénalité semble avoir beaucoup embarrassé ses adversaires. La plupart d'entre eux n'en ont pas parlé; l'auteur d'une brochure sur la vénalité des offices, parue en 1848, Gilardeau, qui est cependant fort documenté sur les autres questions relatives aux offices, reconnaît que cette approbation du Gouvernement est le fait le plus grave, et il s'en tire avec quelques lignes sentimentales dans le style de l'époque sur les devoirs des hommes qui sont placés à la tête de la nation par la confiance de leurs concitoyens.

Nous avouons que nous ne saisissons pas la valeur de cet argument. Il arrive tous les jours que le Gouvernement interprète la loi à sa manière par des circulaires ministérielles. Ces circulaires peuvent toujours faire l'objet d'un nouvel examen du ministre compétent, qui peut prendre à cet égard l'avis du Conseil d'État; les particuliers qui se

croient lésés par une fausse interprétation de la loi ont le droit de s'adresser eux-mêmes au même Conseil.

Quelle autorité définitive attribuer à l'avis du Gouvernement? Comme les arrêts de jurisprudence, les circulaires ministérielles sont appliquées jusqu'à ce qu'une nouvelle circulaire vienne donner une autre direction à l'interprétation de la loi.

La tolérance de l'administration, même quand elle se manifesterait par un texte, ne saurait donc à aucun titre fonder un droit contrairement à un principe d'ordre public.

Ce serait confondre les fonctions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif au profit de ce dernier que d'attribuer force de loi à telle pratique qu'il lui plaît de tolérer.

Veut-on insinuer que par le contrôle qu'il exerce sur les traités, et l'approbation officielle qu'il semble donner à la pratique de la vénalité, le ministère de la justice contribue à entretenir chez les acquéreurs d'offices une erreur dont ils auraient à souffrir, si la vénalité venait à disparaître par suite d'un texte formel; que l'État aurait à répondre du dommage qu'il aurait ainsi causé, autrement dit à indemniser les titulaires d'offices?

Nous répondons que les officiers en fonctions auraient mauvaise grâce à reprocher à l'État l'abus qu'ils ont fait eux-mêmes pendant près d'un siècle d'une situation dont ils connaissaient les dangers; ils ont eu à plusieurs reprises, le moyen d'obtenir une loi de réglementation qui mît fin à l'équivoque, ils ont préféré le *statu quo* à toute

réforme, dans la crainte, peut-être fondée, de voir porter atteinte à une situation artificielle, et dans l'espoir chimérique de faire confirmer par le temps une pratique viciée dans son origine.

Si les représentants de l'État ont en quelque sorte approuvé la vénalité en la contrôlant, et s'ils ont ainsi commis la faute d'aggraver les engagements de l'État, les officiers n'ont-ils pas à se reprocher eux aussi d'avoir eu une confiance irréfléchie dans une situation sans valeur?

D'ailleurs, il n'a pas tenu à eux que ce contrôle ne disparût de la pratique; en toutes circonstances ils n'ont pas caché les sentiments de révolte que leur inspiraient ce qu'ils appelaient les tracasseries et la jalousie des bureaux de la chancellerie (*Quelques réflexions sur notre situation* 1839).

Lorsque la question se posera de nouveau devant le législateur, avant d'accorder une indemnité qu'on lui représentera comme un acte de haute justice, qu'il se rappelle que l'équivoque de la loi de 1816 a engendré à l'origine pour les premiers vendeurs d'offices des profits scandaleux; que la chancellerie évaluée à un minimum de 15 p. 0/0 du prix de cession le produit net annuel des offices; que dans ces conditions l'État, qui n'a rien reçu, rembourserait à son prix d'achat une charge qui depuis 1816 a déjà produit douze fois cette même somme.

IV. *Jurisprudence.* — La jurisprudence, dit-on, est en faveur de la vénalité du droit de présentation; de nom-

breux arrêts ont déclaré parfaitement valables tous les traités de cession qui ont été présentés.

Sans doute; mais où trouvez-vous ce principe que les arrêts de jurisprudence sont opposables à d'autres que ceux qui ont été parties dans le procès, et peuvent être opposés par d'autres que ceux qui les ont obtenus?

Les effets des jugements ne sont-ils pas bornés aux parties en cause? Invoquer pour le fondement d'un droit, que la loi n'accorde pas expressément, des monuments de jurisprudence qui semblent y suppléer, n'est-ce pas faire entre les attributions du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire la confusion que nous signalions tout à l'heure entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif à propos du contrôle de la chancellerie?

Une doctrine établie sur des arrêts de jurisprudence est toujours exposée à un changement d'opinion. La critique la plus éclatante de la vénalité se trouve, en effet, dans la jurisprudence; voici les motifs d'un arrêt rendu le 29 décembre 1847, par la Cour de Rouen, toutes chambres réunies. On y trouvera toutes les critiques que nous avons développées contre le mode actuel de transmission des offices :

« Attendu que la vénalité des offices a été complètement  
« abolie en France par les lois de 1789, 1790 et 1791 ; que  
« l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 29 septembre 1891, en particulier,  
« abolit expressément la vénalité et l'hérédité des offices  
« royaux de notaires ;

« Attendu que les officiers publics *ne peuvent invoquer*

« *un droit quelconque* relatif aux offices dont ils sont pour-  
« *vus, soit au delà, soit en dehors* de l'article précité de la  
« loi de 1816;

« Attendu que l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816 accorde  
« aux notaires le droit de présenter des successeurs à  
« l'agrément de Sa Majesté, et ajoute que cette faculté  
« n'aura pas lieu pour les notaires destitués;

« Que cet article ne permet d'établir aucune distinction  
« entre ce qu'on appelle le titre ou la charge, et la clientèle  
« ou la pratique;

« Qu'une telle distinction, imaginée dans le but d'attri-  
« buer une valeur à la clientèle indépendamment du titre,  
« n'est autre chose qu'une pure abstraction, puisqu'on ne  
« peut en réalité concevoir une clientèle sans titre;

« Que la loi de 1816 a été si loin de concéder la faculté  
« de présentation aux officiers publics en vue de leur  
« clientèle, qu'elle accorde cette faculté même aux gref-  
« fiers qui n'en peuvent avoir;

« Attendu qu'une faculté de présentation, quelles que  
« puissent être les conséquences plus ou moins forcées que  
« l'usage et l'abus soient parvenus à en tirer, ne saurait  
« être assimilée à un droit de propriété;

« ... Que les offices à la nomination du roi ne sont pas  
« dans le commerce. »

Remarquons que cet arrêt répond à une objection que nous n'avions pas examinée, relativement à la propriété de l'officier, sinon sur le titre, du moins sur la clientèle de l'office qui, dit-on, est le résultat d'un travail opiniâtre, la

récompense de toute une vie honorable passée au service de l'État.

La Cour de Rouen répond que la distinction du titre et de la clientèle est une pure abstraction, la clientèle ne pouvant que suivre que le titre nu, sous peine de perdre toute valeur. A l'officier qui prétendrait avoir un droit de propriété sur la clientèle, l'État aurait le droit de répondre : « Je vous laisse libre de disposer à votre gré de cette « propriété; pour moi, je dispose du titre comme je l'entends, et au profit de qui me plaît ». Le propriétaire de la clientèle serait sans doute bien embarrassé d'une pareille propriété.

En outre, il y a au moins une catégorie d'officiers ministériels qui ne saurait avoir de clientèle; ce sont les greffiers. Qui veut faire certains actes de procédure est bien obligé d'aller chez le greffier; et le plaideur n'a pas le choix entre plusieurs greffiers, puisqu'il n'y en a qu'un qui puisse accomplir la formalité dont s'agit. Dès lors, il n'est pas plus exact de parler de clientèle pour le greffier que pour le receveur des contributions par exemple, et il n'y aurait pas plus de raisons contre la vénalité d'une charge de receveur des contributions qu'il n'y en a contre la vénalité d'un office de greffier.

Quand un greffier vend sa charge, qu'est-ce qu'il vend donc, puisqu'il n'a pas de clientèle? Il ne peut vendre que la fonction publique dont il est investi, et dans ce cas la vénalité s'aggrave et devient aussi intolérable que celle de l'ancien régime. Car il n'y a plus à épiloguer et à distin-

guer : c'est bien de la puissance publique qu'on trafique, et c'est ici que se retrouve avec le plus de force le véritable caractère de la loi de 1816 et de l'application qui en est faite.

En résumé, l'argument tiré de la jurisprudence a la même valeur que celui que l'on tire du contrôle du gouvernement sur les cessions de charges. Il ne saurait à aucun degré créer un droit au-delà et en dehors des termes de la loi de 1816, que nous avons examinée.

V. *Possession de plus de trente années.* — Ce dernier argument est en apparence très juridique; l'art. 2227 du Code civil ne soumet-il pas l'État aux mêmes prescriptions que les particuliers? A supposer que la loi de 1816 n'ait point accordé le droit de disposer des offices à prix d'argent sous la réserve de l'agrément de l'État, que ce dernier ne refuse jamais, les titulaires d'offices ne peuvent-ils pas invoquer l'art. 2227, et dire : C'est une possession parfaite que la nôtre, et qui peut conduire à la prescription. Si vous arrivez à prouver que la loi de 1816 n'a pas entendu nous accorder un droit vénal, au moins ne pourrez-vous nier que des lois postérieures, des arrêts de jurisprudence, le contrôle de l'État sous tous les régimes qui se sont succédés depuis 1816, nous ont fait une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire. Continue, car nous n'avons pas cessé de jouir de nos offices et d'en encaisser les produits; non interrompue, aucune disposition législative nouvelle, au-

cune mesure d'expropriation n'étant venue troubler cette possession; paisible, puisque c'est en vertu d'une loi régulière et sans violence d'aucune sorte que nous sommes entrés et restés en possession; publique, puisque l'intéressé lui-même a connu et approuvé le droit que nous faisons découler de la loi de 1816; à titre de propriétaire, l'*animus domini* n'étant pas contestable. Si donc vous combattez la plénitude de notre droit de présentation, avant tout débat nous invoquons le droit commun, qui profite même à l'usurpateur; nous ne retenons rien de tous nos arguments et nous retranchons uniquement derrière la prescription. En vertu de ce droit de propriété acquis par prescription, nous devons être en cas d'expropriation indemnisés de la perte de ce droit, par application de la Déclaration des droits et de l'art. 545 du Code civil.

Contre une pareille prétention il y aurait une objection péremptoire : c'est que la chose prétendue acquise par prescription est imprescriptible en vertu de l'art. 2226 du Code civil qui dispose qu'on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce; on est d'accord pour reconnaître que cet article s'applique à certaines choses qui sont seulement dans le *domaine* public; à plus forte raison s'applique-t-il aux choses qui sont de la *puissance* publique.

En vain, répondrait-on par une distinction entre le titre de l'office, qui fait partie de la puissance publique, et la clientèle qui est dans le commerce. Nous avons remarqué avec l'arrêt précité que cette distinction ne résout pas la

question. En effet, la clientèle ne pouvant être mise en valeur si on la sépare de l'office, c'est jouer sur les mots que de dire qu'on vend la clientèle et que le titre reste à l'État; le titre n'est plus à l'État, s'il ne peut l'octroyer qu'à l'acquéreur de la clientèle. Enfin cette distinction est purement arbitraire; elle est condamnée par la loi de 1816, qui accorde le droit de présentation aux greffiers.

L'art. 2226 est opposable à tous les successeurs. Il n'en serait pas de même de l'art. 2236 par lequel un critique de la vénalité, dans un opusculé de 1848, crut réfuter l'argument de la prescription; le vice de la précarité que prévoyait l'art. 2236 ne se retrouve pas en effet chez eux à qui les détenteurs précaires ont transmis la chose par un titre translatif de propriété.

Ce qu'il faut dire, c'est que les charges publiques ne sont à aucun degré susceptibles de propriété privée; que toute mesure dont l'application a pour résultat d'enchaîner la puissance publique, et d'en faire un accessoire de la propriété privée, ne doit pas être appliquée; que les offices ne peuvent faire l'objet d'un contrat quelconque, parce qu'ils ne sont pas dans le commerce; le prétendu droit des officiers ministériels sur leurs charges a un vice originel qui lui enlève toute valeur. Ce vice ne peut pas être purgé par le temps; le dernier détenteur de ce prétendu droit est à cet égard dans la même situation que le premier. Une fausse pièce de monnaie peut avoir passé par bien des mains pendant de longues années; le détenteur actuel possède-t-il autre chose qu'une pièce de monnaie sans valeur?

*Conclusion.* — De la discussion qui précède, nous concluons que c'est à tort que les officiers ministériels invoquent un droit quelconque sur les offices.

Malgré les obscurités et les réticences que nous avons relevées dans le texte de la loi de 1816, nous reconnaissons que les rédacteurs de la loi de 1816 ont bien eu pour but de concéder un avantage pécuniaire; sans se préoccuper de la valeur de leur œuvre dans son principe et dans ses conséquences, ils voulaient seulement reconnaître par un texte une pratique courante. Les divers gouvernements qui se sont succédés, et en général les pouvoirs publics qui se prononcèrent sur la vénalité, inclinèrent en effet pour une interprétation très large des textes.

Cependant, le droit à la vénalité, fût-il formellement reconnu par un texte, même par une loi spéciale, approuvé sans arrière pensée, par les pouvoirs de l'État et l'unanimité de la jurisprudence; même alors, il resterait ceci : que la vénalité des offices ne peut être qu'un fait dépourvu d'existence légale, qu'elle porte atteinte au principe de l'inaliénabilité de la puissance publique, et qu'il n'y a point de droits contre le Droit.

Cet argument domine de toute la hauteur d'un principe de raison les arguties nées de la torture des textes pour les besoins des intérêts particuliers.

Reste l'équité, que l'on peut toujours faire intervenir en faveur de ces intérêts, s'ils sont gravement atteints par l'application rigoureuse d'un principe. Le moment venu, l'État pourra envisager, comme nous le ferons à la fin de

cette étude, s'il y a lieu, dans l'intérêt de la concorde, de sacrifier une partie de son droit. Il le fera sans doute, mais il lui appartiendra de décider souverainement sur ce point, car il ne doit rien, puisqu'il n'a rien reçu.

---



### CHAPITRE III

---

« Il sera statué, par une loi particulière, sur l'exécution  
« de cette disposition, et sur les moyens d'en faire jouir  
« les héritiers ou ayant-cause desdits officiers. » (art. 91,  
précité).

C'est en ces termes que la loi de vénalité, annonçait une réglementation prochaine du principe général qu'elle projetait d'inaugurer. Or, une seule disposition législative est intervenue en matière d'offices ministériels; c'est la loi du 18 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises, qui réglemente l'exercice de cette profession, après avoir supprimé le monopole des courtiers.

La question n'a donc pas avancé d'un pas depuis 1816; la loi provisoire est restée ce qu'elle était; quant à la situation des officiers ministériels, elle semble s'être affermie en fait, surtout depuis la tentative de réforme qui avorta en 1839.

Nous aurons à revenir sur les nombreuses publications

qui ont trait à la matière; mais nous devons formuler tout d'abord les critiques d'ordre général que l'on peut adresser à l'état de choses créé par la loi de 1816.

Pourquoi ne pas signaler en premier lieu l'intérêt évident des officiers eux-mêmes à hâter la solution de cette irritante question? Nous l'avons dit, leur situation repose sur un malentendu, sur une loi provisoire; elle a un caractère évident de précarité, malgré les apparences d'une jurisprudence favorable.

Quels arguments invoqueraient-ils contre un arrêt de la Cour suprême, qui les menace toujours, aux termes duquel un officier résignant se verrait refuser une action contre le résignataire pour le paiement du prix d'un office, par ces motifs : Que, quelles que soient à ce sujet les décisions antérieures, la Cour estime, conformément à la circulaire du garde des sceaux Pasquier, et à l'arrêt du 29 décembre 1847, que la loi de 1816 n'a pas eu pour but de rétablir la vénalité des offices abolie par les lois de 1789, 1790 et 1791; qu'elle n'a entendu donner aux titulaires d'offices qu'une simple espérance; qu'elle a voulu peut-être encourager l'exercice de certaines professions dans les mêmes familles, afin de faire renaître un esprit de tradition qui parut être un gage d'honorabilité; qu'on a détourné la loi de son but, et qu'on s'est écarté de son esprit, en autorisant un système de vénalité, où le successeur présenté n'est pas le plus digne, mais celui qui offre le plus haut prix; que la loi de 1816 annonçait une loi de réglementation, qui n'est pas venue, et sur l'exécution de cette disposition, et

sur les moyens de faire jouir les ayant-cause du droit nouveau ; qu'en l'absence de cette réglementation, il importe de restreindre aux limites les plus étroites l'application de cette loi, qui est essentiellement une loi d'exception ; que les moyens d'en faire profiter les héritiers et ayant-cause n'ayant pas édictés, ceux-ci n'ont aucun moyen à invoquer dans ce but, le droit commun étant inapplicable en cette matière ; qu'en un mot, il importe de faire produire à la loi de 1816 le minimum d'effet, la pratique de la vénalité étant au contraire l'application la plus large qui puisse en être déduite ; qu'enfin la vénalité n'y est pas exprimée...

Si la situation des officiers ministériels n'est pas inattaquable du côté de la jurisprudence, que dire des dangers qui la menacent du côté de l'opinion ? Les officiers ministériels n'ont pas la faveur du public, ils le savent bien. Le privilège exorbitant que la Chambre introuvable leur a octroyé sans débat et comme par surprise, au milieu des agitations de la Terreur blanche, par une simple loi de budget votée en bloc, peut leur être enlevé par les mêmes moyens ; à une époque troublée, où les intérêts particuliers ne peuvent faire entendre utilement leurs protestations, la vénalité des offices serait détruite, peut-être sans indemnité. L'étrange opération de 1816 a gardé l'autorité du fait accompli ; il en serait de même de l'opération inverse, qui serait tout aussi définitive. Nous ne pensons pas en effet que par la suite l'État renoncerait de gaieté de cœur à un profit légitime, sinon équitable, acquis par surprise, il est

vrai, mais dont la responsabilité morale resterait à ses devancier.

A côté de l'intérêt des officiers ministériels eux-mêmes, il y a lieu de signaler l'intérêt fiscal de l'État. Les frais de justice ne sont qu'une sorte d'impôts indirects perçus sur le consommateur qui s'appelle dans l'espèce le plaideur. A qui vont les produits de cet impôt? Pour partie seulement à l'État, qui perçoit le droit de timbre, lequel rapporte à peine quelques millions, et les droits d'enregistrement, qui pèsent d'un poids plus lourd sur les contribuables. Nous ne pensons pas qu'on puisse sérieusement soutenir que les droits de greffe, les émoluments et vacations des avoués, huissiers, commissaires-priseurs sont la contre-valeur exacte du service rendu au plaideur; l'État abandonne donc gratuitement la plus grande partie des produits de cette sorte d'impôt à une catégorie de prétendus fonctionnaires, dont certains reçoivent en outre un traitement. Or l'évaluation officielle des produits nets annuels des offices ministériels dépasse 150 millions.

Nous sommes de ceux qui estiment que l'État doit à tous la justice absolument gratuite, comme il doit l'instruction publique à tous les degrés, deux choses, dont nous n'avons encore qu'une bien faible partie. La seule objection sérieuse qui s'élève contre la suppression des frais de justice a trait au nombre des procès que ne manquerait pas de faire naître la gratuité de la justice. Il est bien vrai que pour les plaideurs endurcis la crainte des frais à payer est bonne conseillère; mais on les remplacerait avec avantage

par une amende que les tribunaux seraient autorisés à prononcer contre le plaideur téméraire ou de mauvaise foi.

Malheureusement, l'organisation de la justice gratuite ne paraît pas se concilier aisément avec les proportions qu'ont atteintes dans notre siècle les charges de l'État. Mais si cette étape de l'éternel progrès humain est encore trop loin de nous, nous n'hésitons pas à déclarer que l'État a incontestablement le droit de garder pour lui les frais de justice qui pèsent encore sur les contribuables, ainsi que le lui commande son intérêt.

Envisageant enfin l'intérêt des justiciables, qui se distingue de l'intérêt public, puisque les frais de justice sont perçus sur les seuls plaideurs, nous ne reproduirons pas ici toutes les critiques formulées contre les divers officiers ministériels. Elles se ressentent le plus souvent des haines soulevées par la fonction plutôt que par celui qui l'exerce. Quel plaideur pardonnera jamais à son avoué le procès perdu ? Comment l'inflexible huissier, exécuter des décisions des tribunaux, qui fait un dur métier, le plus dur et le moins rétribué de ceux qui touchent à la justice, prétendrait-il à la sympathie des débiteurs qu'il expulse ou exproprie, plus nombreux, hélas ! que leurs créanciers, dont la reconnaissance incertaine ne compense pas les haines accumulées et les mépris immérités du plus grand nombre ?

Les critiques contre les violences individuelles, contre les fautes et les crimes isolés ne doivent pas trouver place

dans cette étude. Mais il en est d'autres qui s'adressent aux institutions elles-mêmes.

La première conséquence de la vénalité des offices est apparue de bonne heure. La circulaire de 1817 signalait déjà l'énorme spéculation sur les offices, qui suivit le premier arrêt rendu en vertu de la loi de 1816 en faveur de la vénalité. « Les offices d'huissier, écrivait en 1839 l'auteur d'une brochure sur la vénalité des offices, valaient jusqu'en 1814, 500 francs, 1.200 francs, et 3.000 francs, avec clientèle pouvant rapporter environ 8.000 francs par an; aujourd'hui le seul titre d'huissier, sans aucune clientèle, coûte 50.000 francs ». L'élévation du prix des offices amène trop souvent l'officier, qui peut-être s'est endetté pour payer, à faire des opérations illicites, où il risque d'engloutir son honneur et de ruiner les gens qui lui ont confié leur fortune ou leur épargne.

Cependant, le prix des cessions d'offices n'a pas eu à subir depuis longtemps les variations qui avaient inquiété les pouvoirs publics, et les cas de forfaiture sont heureusement rares.

Nous insisterons davantage sur une tendance fâcheuse au monopole contre laquelle on ne saurait réagir avec trop d'énergie et qui a sa source dans la vénalité des offices ministériels. Nous voulons parler de l'étrange idée que se font de leur rôle et de leurs attributions une certaine catégorie d'hommes d'affaires, simples mandataires des parties devant des tribunaux d'exception, désignés sous le nom d'agréés près les tribunaux de commerce. Partout où il

existe des agréés, ils bénéficient d'un véritable monopole. Or cette fonction n'est pas seulement ignorée de la loi; elle ne subsiste que par une violation formelle de la loi, dont se sont rendus coupables les juges consulaires qui l'ont créée.

Le principe de la séparation des pouvoirs consacré par toutes les chartes et constitutions depuis 1789 a passé dans l'art. 5 du Code civil, qui limite à des attributions judiciaires le pouvoir des tribunaux, et leur interdit tout empiètement sur le domaine du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, qui revêtirait dans ce cas la forme de disposition générale ou réglementaire.

Le règlement suppose en effet dans celui qui le fait ou le dicte un pouvoir législatif ou une autorité administrative qui en est une délégation. Aucun corps judiciaire, même de l'ordre le plus élevé, ne possède ce pouvoir; à plus forte raison doit-on le refuser aux magistratures consulaires, qui sont d'un ordre inférieur et temporaires.

Si cette question avait pu faire doute, elle est résolue en jurisprudence depuis un arrêt de la Cour de cassation du 23 juin 1850, qui avait à statuer sur une requête du Gouvernement relative à la création d'un corps d'agréés près le tribunal de commerce d'Alger; l'arrêt s'exprime ainsi :

« Attendu que ces délibérations, prises en assemblée  
« générale, ont pour but de créer un corps d'agréés près  
« ledit tribunal, de régler leur nombre, leurs attributions,  
« l'organisation de leur chambre syndicale, leur régime  
« disciplinaire, leur costume, le serment qu'ils doivent

« prêter, et le tarif de leurs émoluments. — Que de pareilles dispositions ne sont pas dans les attributions du « pouvoir judiciaire; qu'elles constituent un empiètement « sur les droits du Gouvernement et de l'autorité administrative. — Qu'elles ont un caractère de règlement et « de généralité contraire aux prohibitions de l'art. 5 du « Code civil » (Cass. ch. civ. req.; Dalloz, 50. 4. 228).

Les corporations d'agréés n'en sont pas moins aussi fortement organisées pour certains tribunaux que celles des avoués des tribunaux de première instance.

Au tribunal de commerce de la Seine notamment, le monopole existe en fait pour toutes les affaires importantes, et cela au détriment des justiciables et de l'ordre des avocats.

Le nombre des agréés est de seize, alors que ce nombre pourrait être triplé en raison de l'importance du tribunal de commerce de la Seine. Il suit de là que les affaires sont insuffisamment étudiées et menées avec une lenteur d'autant plus regrettable que les intérêts commerciaux exigent plus de célérité; le législateur l'avait bien jugé ainsi, quand il s'était efforcé de simplifier le plus possible les formes de procédure en matière commerciale.

Aujourd'hui les agréés, qui portent à Paris un costume étrange, qui tient de la robe de l'avocat et de l'habit de cérémonie, ont leur place à l'audience; ils signifient des actes d'agréé à agréé. Dans certaines villes de province, ils portent le costume des avoués, tant est complète l'assimilation.

Mais, dira-t-on, le ministère des agréés n'étant pas

imposé par la loi, les justiciables ont le droit de se présenter eux-mêmes. Sans doute, si les soins à donner à leurs affaires leur permettent de répondre aux multiples appels nécessités par les remises souvent demandées, jamais refusées; en outre, combien de commerçants seraient capables de mener à bien une procédure en matière de commerce, depuis que cette procédure a été compliquée à plaisir par les agréés, qui demeurent, malgré les juges, qui passent, pour servir de prétexte à des états de frais élevés? C'est ainsi que l'art. 321 du Code de procédure civile prescrivant que les rapports d'experts seront signifiés à avoué par la partie la plus diligente, et que l'audience sera poursuivie sur un simple acte, les agréés parisiens, plus exigeants que le Code de procédure civile, assignent en ouverture de rapport.

Si les intérêts en litige sont considérables, le plaideur pourra sans doute s'adresser à un avocat; comment expliquer cependant qu'en fait les avocats se présentent très rarement à la barre du tribunal de commerce? Il est inutile d'ajouter que les agréés ne font rien pour leur en faciliter l'accès; une coutume des agréés de Paris en fournit une preuve bien curieuse : lorsque le plaideur a désigné à l'agréé qui a fait la procédure un avocat qui doit se charger de la plaidoirie, l'agréé informe son client qu'il est d'usage de percevoir dans ce cas des « honoraires « d'assistance de l'avocat ». En sorte que le plaideur doublement grevé ne manquera pas une autre fois d'abandonner complètement ses intérêts à l'agréé.

Si le nombre des agréés auxquels les juges consulaires ont concédé un monopole de fait est insuffisant à Paris, il existe en revanche des villes très importantes par leur développement commercial où les agréés sont inconnus. A Saint-Étienne, par exemple, les mandataires habituels des parties sont les avoués près le tribunal civil.

Nous pensons que le législateur n'a pas eu la pensée de constituer auprès des tribunaux de commerce des corporations fermées, avoués ou agréés, ayant le privilège de représenter les parties. Il avait voulu au contraire rapprocher le plus possible des juges commerçants les plaideurs commerçants pour le règlement de contestations commerciales. Point n'était besoin pour cela d'agréés d'aucune sorte ; les parties devaient se présenter en personne, et si l'affaire avait besoin d'un examen sérieux en dehors de l'audience, comparaître devant un membre du tribunal ou un expert nommé par lui.

Le résultat de l'illégalité commise a été de détruire complètement cette œuvre, pour y substituer une parodie de la justice civile, qui ne lui emprunte d'ailleurs que ses imperfections.

Cette tendance au monopole se retrouve encore chez certains juges de paix des grandes villes ; ici ce sont des intermédiaires, tenanciers de cabinets d'affaires, qui eux aussi ont leur place à l'audience, et sont seuls écoutés du juge. Nous avons gardé le souvenir de magistrats de ce genre, absolument intraitables envers les mandataires inconnus, modestes clerks d'avoués ou de notaires, et com-

plètement accaparés par deux ou trois agents d'affaires, agréés près le juge de paix.

Enfin et surtout, la plus fâcheuse conséquence de la vénalité des offices, celle qui provoquera tôt ou tard la réforme que nous réclamerons à la fin de cette étude, c'est que son principe s'oppose avec la force du privilège à toute idée de perfectionnement. Dans une organisation où l'esprit public n'arrive à s'affirmer qu'affaibli et souvent dénaturé, on n'est pas loin de respecter au même titre les intérêts généraux et les intérêts particuliers de certains corps puissamment constitués. Ici l'intérêt public a pour adversaire les intérêts coalisés de toute une classe de citoyens, riches pour la plupart, instruits, animés d'un esprit de caste très étroit, et surtout profondément attachés à leurs privilèges qu'ils considèrent comme leur propriété.

Il n'est plus contestable cependant qu'une refonte générale de nos lois sur la procédure devra être opérée un jour ou l'autre. En dehors des actes de procédure dont la pratique a démontré l'inutilité, comment justifier autrement que par l'intérêt particulier des officiers ministériels l'application que nous faisons encore des tarifs de 1807?

Ces tarifs contiennent en germe des abus nombreux; ils allouent aux huissiers des frais de transport qui se rapportent aux moyens dont on disposait en 1807, et qui ignorent les chemins de fer; ces frais sont insuffisants dans certains cas, exagérés le plus souvent.

Ils permettent à qui connaît à fond les ressources du Code de procédure et des tarifs de faire produire aux pour-

suites contre un débiteur malheureux des sommes de frais considérables; nous avons vu un huissier saisir et exproprier pour une créance inférieure à 100 fr.; sa note de frais faits avant la vente s'élevait à plus de 400 fr. Il est vrai d'ajouter que l'état de frais fut réduit à 75 fr., et l'huissier obligé de vendre sa charge.

Certains détails de nos tarifs de procédure ne peuvent s'expliquer autrement que par l'influence d'une tradition invétérée; il en est ainsi de la pratique des requêtes grossoyées. On sait qu'on appelle de ce nom la reproduction sur papier timbré pour la signification à l'avoué de la partie adverse, des conclusions des parties; les tarifs imposent pour cette grosse un minimum de vingt-cinq lignes à la page et de douze syllabes à la ligne. Ces conclusions ou requêtes grossoyées ne sont que des honoraires déguisés. Dans la pratique, le nombre de rôles fixé par les tarifs suivant la nature de certaines affaires (et non pas suivant l'importance des intérêts en litige), est souvent dépassé, parce que les avoués, plus logiques que la loi, font dépendre le nombre des rôles de l'importance du procès.

Que doit contenir la requête grossoyée? Les conclusions du défendeur ou la réplique du demandeur. Si les conclusions ne peuvent occuper le nombre de rôles autorisé par la loi ou par le juge taxateur, le malheureux scribe ne parvenant pas, malgré tout le mal qu'il se donne pour écrire en gros caractères, à remplir le nombre de feuillets exigé, se voit obligé de répéter plusieurs fois les mêmes conclusions; ou bien il y insère quelque passage d'un livre

de droit se rapportant à la question; s'il n'a pas de livre de droit sous la main, il recopie le *Télémaque* de Fénelon, qui est presque de style en ces matières. Il peut d'ailleurs donner libre cours à sa fantaisie; car personne ne s'avisera de le lire. Les études d'avoués gardent la mémoire de certaines chansons légères insérées au milieu de graves « attendus »; les paroles de notre hymne national même furent, dit-on, très employées il y a quelque trente ans.

Les requêtes grossoyées ne servent pas seulement à exercer la fantaisie ou l'imagination des clercs d'avoués; elles sont, nous l'avons dit, des honoraires déguisés; elles fournirent même pendant longtemps — nous sommes sûrs du fait pour le ressort d'une Cour d'appel du Centre — un autre bénéfice, celui là absolument illicite et au détriment du fisc. Les requêtes grossoyées n'étant jamais lues par personne, des esprits ingénieux avaient imaginé de faire l'économie des droits de timbre qui, au lieu de se perdre dans les caisses du Trésor, iraient grossir les profits de l'avoué. On procédait de la manière suivante : on renouvelait toujours la première feuille, qui porte les noms des parties et de leurs avoués; le « ventre » c'est-à-dire les feuillets intérieurs, était fourni par une requête extraite du dossier d'une affaire terminée. Le juge taxateur comptait le nombre de rôles, approuvait l'état de frais, et tout le monde, l'État excepté, y trouvait son compte. L'avoué augmentait ses émoluments et le plaideur payait pour l'avoué ce qu'il aurait payé pour l'État.

Cette fraude, que le moindre clerc connaissait bien, fut

un jour découverte par le procureur général ; il fut prescrit pour l'avenir que le juge ne devrait passer en taxe que les rôles portant le visa du receveur de l'enregistrement. Le procureur général obtint un avancement mérité.

Ces quelques exemples prouvent que l'administration de la justice actuellement en pratique n'est pas exempte d'imperfections ; et cependant, il faut qu'on le sache : toute réforme, même timide et incomplète des lois sur la procédure — qui sont œuvre humaine, toujours imparfaite et toujours perfectible avec l'évolution des mœurs et des conditions de vie, — soulèvera des protestations dans les corporations d'officiers ministériels ; elle sera considérée par eux comme une atteinte à des droits acquis, et sera peut-être mise en échec par une coalition d'intérêts particuliers.

Le législateur s'est trouvé, plusieurs fois depuis 1816, saisi de projets de lois intéressant directement ou non la situation des officiers ministériels. Aussitôt, chambres de notaires et d'avoués, corporations d'huissiers de se réunir pour élever des protestations et envoyer au Garde des sceaux de longs procès-verbaux de délibérations, où le plus souvent les droits de l'État sont méconnus.

Nous aurons à retracer en détail l'histoire lamentable de cette Commission de 1839, « chargée d'examiner sous « la présidence du Garde des sceaux toutes les questions « qui se rattachent à la création et à la transmission des « offices ». Le piteux échec qui termina les travaux de cette Commission est l'œuvre des officiers ministériels ; ils s'opposèrent à toutes les solutions, préférant l'équivoque

de la loi de 1816 et la vénalité de fait qu'on en a tirée à tous les arrangements proposés, mettant à défendre leurs intérêts contre l'intérêt public la cupidité aveugle du paysan qui plaide en bornage contre son voisin.

Tout récemment, la loi qui a augmenté la compétence civile des juges de paix n'a-t-elle pas soulevé dans les rangs des officiers ministériels des protestations qui semblent excessives en considération des intérêts compromis?

A quelles résistances ne doit-on pas s'attendre, lorsque le Code de procédure tout entier, inférieur à certains égards à l'ordonnance de 1667, sera remis en question, lorsqu'il faudra mettre l'administration de la justice en harmonie avec les idées nouvelles qui commencent à nous venir du dehors?

Aussi croyons-nous que la solution de la question des offices devra précéder toute réforme de la procédure. Cette question est donc particulièrement grave; elle ne saurait être indéfiniment écartée. Si excellentes que puissent être les lois existantes, elles doivent, comme toutes les institutions humaines, suivre la même loi d'incessant perfectionnement, sous peine des plus graves désordres.

Ne nous laissons pas surprendre par les événements, et commençons, avec une bonne foi désintéressée et dégagée de toutes considérations étrangères, la recherche du progrès possible; demandons enfin aux intérêts particuliers d'apporter à cette recherche l'esprit de conciliation qui convient à ceux qui excipent d'une situation fondée sur l'équivoque et le provisoire.



Les premières réclamations soulevées par la vénalité des offices après la circulaire du Garde des sceaux de 1817 apparaissent sous la monarchie de juillet; elles revêtent la forme de pétitions aux pouvoirs publics. Les brochures se succèdent et se répondent. Mais les arguments de droit n'apparaissent pas encore. Ce sont des raisons de sentiment qu'on invoque, c'est sur des scandales particuliers qu'on se fonde pour faire la guerre au régime de la vénalité : On signale des faillites qui ont ruiné une quantité de familles; des hommes, à qui des capitaux avaient été confiés, ont enfoui des sommes élevées dans le prix de leurs charges; pour trouver des bénéfices ils ont fait des affaires hasardeuses et sont sortis des limites de leurs fonctions.

En 1830 et en 1831, la Chambre des pairs et la Chambre des députés passèrent à l'ordre du jour sur trois pétitions dirigées contre le droit de présentation. A la Chambre des députés, les officiers ministériels trouvèrent dans Mauguin un défenseur habile (séance du 30 sept. 1830). Le 24 septembre 1831, sur la troisième pétition, il y eut une nouvelle discussion; mais cette fois le droit de présentation fut vivement attaqué pour les courtiers de commerce par deux orateurs, Bavoux et Pourrat, qui réclamèrent

l'abolition du privilège de ces officiers. La pétition fut néanmoins repoussée à une très forte majorité.

Cependant il se formait dans la Chambre des députés un parti important qui, sans attaquer le droit de présentation, souhaitait que la loi de 1816 fût définitivement complétée; deux rapports furent adoptés le même jour à ce sujet. L'un d'eux appelait l'attention du Garde des sceaux sur la nécessité de présenter la loi promise depuis 1816; l'autre proposait à la Chambre de proclamer une fois encore les principes qui avaient été consacrés par les votes précédents.

Au cours de l'année 1835, nouvelle pétition, de M. Piet, qui attaque violemment le principe même de la vénalité. C'étaient, dit-il, des hommes instruits et laborieux qu'il fallait appeler pour exercer ces fonctions, des hommes ayant acquis de l'expérience par de longs travaux préparatoires. Ce n'est point ainsi qu'on a procédé. Ce ne sont point le mérite ni les droits acquis que les démissionnaires ont cherché; ce sont ceux qui leur ont offert le plus d'argent. L'auteur de la pétition signale avec raison qu'il n'est pas possible que la loi de 1816 n'ait visé que la clientèle des offices, et il cite l'exemple des greffiers; les plaideurs arrivant devant les tribunaux forment-ils sérieusement une clientèle pour les greffiers, qu'ils ne connaissent pas? Les greffiers ne sont que des employés du tribunal. Il faudrait donc dire que les marchands de vin et les particuliers payant des contributions indirectes à la régie forment la clientèle des directeurs, d'où il doit résulter que ces messieurs sont propriétaires de leur emploi?

En 1836, une manœuvre audacieuse de certains officiers faillit tout perdre; elle commença le mouvement qui aboutit à la nomination de la Commission de 1839.

Le Gouvernement ayant créé des offices de courtiers dans plusieurs villes, les nouveaux courtiers furent immédiatement investis du droit de présentation, et on le leur fit savoir. Plusieurs des nouveaux titulaires vendirent à des prix élevés et au bout de quelques semaines d'exercice une charge qui ne leur avait rien coûté. A notre époque une pareille aventure serait à peine remarquée; mais on était alors seulement depuis quelques années sous le régime de la loi de 1816, et un pareil abus souleva contre le principe même de la vénalité de nombreuses protestations. La question fut posée devant la commission du budget de 1837. On envisagea surtout les moyens d'empêcher le retour de semblables scandales; le plus simple était d'enlever par une disposition générale le droit de présentation aux titulaires des offices qui seraient créés à l'avenir. La Commission décida que *ce n'était pas dans une loi de finances qu'une pareille disposition pouvait être introduite*. Ajoutons que l'auteur à qui nous empruntons ce détail, ne fait aucun commentaire. Il eût été cependant intéressant de connaître comment une loi de finances avait pu établir la vénalité en 1816, et comment une loi de finances ne pouvait plus, sans toucher à l'œuvre de 1816, apporter pour l'avenir une légère exception qui ne compromettrait aucune situation acquise. Nous retenons l'opinion de la Commission de 1836; elle vient à l'appui de

notre argumentation du chapitre précédent, où nous avons soutenu ce principe que les lois de finances ne sauraient en rien infirmer une loi existante, et qu'il est besoin pour cela d'une loi spéciale.

La proposition revint l'année suivante, et elle fut discutée en séance. Le député Reynard proposa un article additionnel au budget de 1838, pour refuser aux courtiers qu'on créerait à l'avenir la faculté de disposer de leurs offices. La discussion s'étendit bientôt au principe même de la vénalité. La proposition Reynard fut combattue par le ministre des finances, Lacave-Laplagne, et le ministre des travaux publics, Martin (du Nord). Mais l'un et l'autre défendirent le droit de présentation sans habileté; ils allèrent jusqu'à le qualifier de funeste et d'onéreux; ils lui reprochèrent d'avoir créé la vénalité des charges, et « amené » des conséquences que tout le monde déplore, et *le gouvernement plus que qui que ce soit* ». Le ministre des finances prit l'engagement de présenter l'année suivante un projet de loi spécial.

Quelques jours plus tard, la question fut de nouveau posée devant la Chambre des députés par l'examen de trois nouvelles pétitions. Deux d'entre elles étaient semblables à celles que l'on avait rejetées tout d'une voix sept ans auparavant. Cette fois, elles furent l'objet de rapports tendant au renvoi au ministre de la Justice. Ces rapports furent discutés le 3 février 1838; ils laissaient entrevoir le regret de ne pouvoir supprimer la vénalité. Le Garde des sceaux défendit la loi de 1816, mais ne s'opposa pas au renvoi, qui fut prononcé.

A la Chambre des pairs même, l'hostilité contre la vénalité des offices ministériels commença à croître; dans la séance du 17 février 1838, le comte d'Harcourt, rapporteur de la commission des pétitions, exprimait la pensée que le mode de transmission des offices inauguré par la loi de 1816 était un fâcheux retour vers l'ancien régime, et que cette loi de 1816 était la plus grande faute du Gouvernement déchu. Le ministre Martin (du Nord) reconnut que la loi de 1816 avait été une grande faute, sur laquelle il était cependant impossible de revenir. Dans un discours très remarquable, le baron Mounier fit l'éloge de l'ancienne vénalité en comparaison de la nouvelle; la vénalité de l'ancien régime était dans une certaine mesure une garantie d'indépendance, de fortune, d'éducation; enfin, sous le rapport pécuniaire, il y avait dans la vénalité d'autrefois quelque chose qui tournait au profit de l'État. Il qualifia au contraire la loi de 1816 de loi funeste, et stigmatisa en termes énergiques « l'odieux trafic des offices. « Il ne faut pas oublier, dit-il, que le droit dont on se « prévaut en ce moment *est subordonné à l'action du con- « trôle de la loi qui devait intervenir*. Cette loi n'a pas en- « core été rendue; elle est à faire. On peut donc modifier « la loi de 1816 par celle qui serait publiée ». Et il concluait en demandant la nomination d'une commission chargée d'examiner la question et de préparer au moins la loi promise par celle de 1816. Après quoi la pétition fut renvoyée au Garde des sceaux.

Six semaines plus tard une autre pétition fut écartée

par l'ordre du jour, mais le triple renvoi prononcé en quelques jours par les deux Chambres avait produit une grande impression; le nouveau garde des sceaux, Teste, crut obéir aux désirs de la majorité en nommant le 26 août 1839 une commission des offices.

L'arrêté parut au *Moniteur* le 5 septembre; il contenait la nomination par le Garde des sceaux d'une commission « chargée d'examiner, sous sa présidence, toutes les « questions qui se rattachent à la création et à la trans- « mission des offices ». Elle était ainsi composée :

Baron Mounier, pair de France; vicomte Villiers du Terrage, pair de France; Fould, député; Lavielle, député, directeur des affaires civiles au ministère de la Justice; Tarbé, avocat général à la Cour de cassation; Delair, directeur du contentieux au ministère des Finances; Desprez, président de la chambre des notaires de Paris; Glandaz, président de la chambre des avoués près le tribunal de première instance de Paris; Dard, jurisconsulte, auteur de deux ouvrages sur la question des offices; Boudet, député et secrétaire général du ministère de la Justice.

Le chevalier Dard fut remplacé dans la suite par un député avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation; enfin, on compléta la Commission par l'adjonction de trois autres membres : Martin Doisy, avocat; Franck-Carré, procureur général près la Cour de Paris; et Pascalis, avocat général à la Cour de cassation.

Cette nouvelle jeta un trouble profond parmi les officiers ministériels. On ne doutait pas que toute réforme

proposée par la Commission serait accompagnée d'une proposition d'indemnité. Mais il s'agissait bien d'indemnité ! Ce qu'il fallait sauver à tout prix, c'était la loi de 1816, le *statu quo*, c'est-à-dire l'équivoque ; nulle indemnité ne pourrait remplacer les bénéfices moraux et matériels d'une situation justement enviée pour le prestige qui s'y attache et les revenus qu'elle produit. Aussi attendit-on avec anxiété les premières décisions de la Commission.

Une réunion préparatoire eut lieu le 5 octobre ; on ne sut rien de ce qui s'y était passé ; on apprit seulement que la séance s'était prolongée, et il n'en fallut pas davantage : on n'était pas habitué, sans doute, à voir les commissions d'études se mettre à la besogne avec une pareille ardeur, et on jugea de suite que « la situation de trente mille familles était en péril ».

Aussi le ministre crut-il devoir faire annoncer par une note parue dans le *Moniteur* du 6 octobre 1839, que les bruits alarmants auxquels la formation de la Commission avait donné lieu « n'avaient pas le moindre fondement ».

Dans la deuxième réunion, la question de savoir si l'hérédité et la transmission entre-vifs seraient maintenues, fut longuement agitée. Delair et le baron Mounier soutinrent que la propriété des offices n'était pas consacrée par la loi de 1816, et qu'en tous cas il fallait l'abolir. En leur qualité d'officiers ministériels, Nicod, Desprez et Glandaz défendirent le droit de présentation. La discussion dura cinq heures, et se termina sans que la question fût résolue.

Cependant les intéressés ne restaient pas inactifs. Ils avaient compris tout de suite que sur le terrain juridique ils seraient certainement sacrifiés; et ils avaient porté le débat sur le terrain politique.

La chambre des notaires de Paris prit l'initiative d'une association entre toutes les corporations de notaires de France pour la défense commune. On réunit des fonds; on fit défendre les intérêts des notaires par un journal qui « se distinguait par sa rédaction et le choix de ses abonnés »; les articles de ce journal étaient ensuite reproduits par les journaux de province. Les chambres de notaires entrèrent aussi en conférences avec les députés.

On rappelait au Gouvernement que les officiers ministériels « représentent la partie la plus saine et la plus intelligente des électeurs, celle qui est le plus ferme soutien de l'ordre et du Gouvernement ». On vantait son énorme influence sur les électeurs, influence qui pourrait bien servir à châtier le Gouvernement de ses velléités de réforme.

Cette campagne de presse porta ses fruits. Les délibérations de la Commission prirent bientôt une direction différente, sous l'influence directe du Gouvernement, maintenant assagi. On eut l'air de se résigner à accepter le principe de la vénalité comme un mal inévitable, et on ne s'occupa plus que d'en restreindre les conséquences.

Toutefois, la majorité de la Commission restait nettement hostile au droit de présentation. Mais ses préférences ne comptaient plus. Le Garde des sceaux ne cessait de prodi-

guer à chaque occasion les paroles les plus rassurantes. Les députations d'officiers ministériels des départements retournaient dans leurs résidences pour y rapporter la bonne nouvelle. Le roi lui-même se mêla aux défenseurs des officiers ministériels. Recevant une députation des notaires d'Eure-et-Loir, il déclara qu'il ne se prêterait jamais à ce qu'il fût porté atteinte à la loi de 1816. Dès le mois de décembre 1839, le *Journal des notaires* s'empara de cette déclaration, qu'il faisait suivre d'une critique très sévère de la conduite du Garde des sceaux ; renchérissant enfin sur la loi de 1816 elle-même, il affirmait que les créanciers et les héritiers d'un titulaire destitué ont droit à une indemnité.

La Commission, abandonnée du Gouvernement, poursuivie des attaques de la presse, avait fini par borner ses prétentions à la réforme suivante : Le droit de présentation serait enlevé aux veuves et aux héritiers, contre indemnité bien entendu.

Ce projet ne vit jamais le jour. Le discours du trône de 1840 ne parlait pas de la Commission des offices. Le mot d'ordre fut entendu, et les réformateurs se turent.

Néanmoins, cette tentative de solution avait fait naître une série de courtes études sur la question des offices ; quelques-unes méritent d'être signalées.

La première est intitulée : *De la nécessité de maintenir les lois sur les offices*, par E. Bouriaud (1839). L'auteur, partisan déclaré de la vénalité, reconnaît qu'il vaut mieux, dans l'intérêt même des officiers ministériels, qu'on aborde

nettement les difficultés et qu'on les résolve une fois pour toutes. Il reconnaît également que les professions dont il s'agit doivent être classées à part, et à ce titre toujours en nombre limité, parce qu'elles dépendent de l'autorité publique, et participent à la *puissance publique*. Il se déclare un adversaire résolu de la liberté de ces professions qui, d'après lui, livrerait le public à une nuée d'agents d'affaires sans moralité ni aptitudes.

La vénalité ne peut s'entendre que dans un sens restreint qui réserve l'agrément du roi ; elle ne s'étend pas au delà du droit de présenter un successeur. On a aboli avec raison la vénalité des offices de judicature qui n'ont aucun rapport avec les professions purement publiques. Dans les offices ministériels au contraire, la profession domine, les fonctions ne sont que le moyen d'exercer la profession. Enfin dans ces fonctions il n'y a que peu ou point de puissance publique. L'office de judicature ne saurait avoir de clientèle ; l'officier ministériel, au contraire, ne remplit son office qu'au profit de ceux qui le requièrent et qui seraient libres de s'adresser à un autre.

La clientèle, d'après cet auteur, est donc le plus important ; or, elle s'acquiert péniblement par la probité et le désintéressement, en même temps que par un long exercice. C'est là une véritable propriété, dont il serait injuste de ne pas tenir compte, et puisqu'on ne peut isoler la clientèle de l'office, il faut bien admettre que l'office devra suivre la clientèle. D'ailleurs cela ne saurait faire que la nomination appartînt à un autre qu'au roi, qui reste maître

de l'office, et peut en disposer à son gré, mais en payant une indemnité.

A quoi bon d'ailleurs une réforme, qui violerait des droits acquis sans bénéfice pour personne?

Quant à l'hérédité des offices, elle est une conséquence forcée de la vénalité.

Enfin, l'auteur estime que la loi d'exécution promise par la loi de 1816 est inutile, puisque la loi de 1816 fonctionne sans obstacle, et que les principes du droit commun suffisent pour la cession des offices.

Nous avons reproduit les observations les plus caractéristiques de cet ouvrage, qui nous paraît renfermer la doctrine officiellement acceptée; il se prononce en faveur de la vénalité, mais avec modération et en réservant à l'État un droit théorique, que beaucoup d'autres lui refusent.

Il est nécessaire d'y relever néanmoins certaines affirmations.

En disant que les fonctions des officiers ministériels participent peu au point de la puissance publique, Boriaud a raison dans ce sens qu'il y a lieu de distinguer à ce point de vue parmi les diverses catégories d'officiers ministériels. Il est certain que les avoués et les agents de change par exemple, ont des fonctions qui touchent moins à l'ordre public que celles des greffiers, des notaires et des huissiers. Il n'est cependant pas exact de dire qu'ils n'exercent pas des fonctions publiques; ils ont un monopole, et cela prouve que leurs fonctions ont été jugées assez importantes pour être enlevées à la liberté professionnelle, justement

pour garantir l'ordre public. En outre Bouriaud néglige de remarquer qu'il y a des officiers ministériels dont les fonctions sont uniquement des fonctions publiques : ce sont les greffiers. Ici pas de clientèle d'aucune sorte ; mais un fonctionnaire indispensable à l'administration de la justice, qui a un rôle considérable dans les rapports du public avec la justice, rôle souvent mal tenu, et pour lequel la vénalité a les mêmes inconvénients que celle de l'ancien régime.

Enfin, on ne trouve dans cet ouvrage aucun argument juridique tiré de la loi de 1816 ; c'est par des raisons de sentiment que l'auteur justifie la vénalité ; or ces raisons ne prouvent rien contre les droits de l'État ; elles sont bonnes ou mauvaises suivant que les faits sur lesquels elles s'appuient sont vérifiés ou contredits : tel officier ministériel a acquis sa clientèle par la probité et le désintéressement, et on doit respecter une propriété acquise par de pareils moyens. Quel traitement devra-t-on appliquer lorsque la probité et le désintéressement feront défaut ? Il eût été intéressant de connaître à ce sujet l'opinion de cet auteur sur les courtiers créés en 1836 qui avaient vendu leurs charges après quelques semaines d'exercice. Ce simple fait vaut cependant mieux pour juger le principe de la vénalité que les exemples de probité et de désintéressement qu'on nous offre. Il démontre quel usage peut être fait d'une disposition légale qui n'a rien prévu, et s'en est remis pour la sauvegarde du bien public à la bonne volonté des individus.

Sous ce titre : *Opinion sur la vénalité des offices ministériels*, par J. Sarget, 1839, nous trouvons une brochure ou plutôt un pamphlet où la vénalité « hydre épouvantable, lèpre hideuse » est violemment combattue. L'auteur y fait une proposition qui ne manque pas de bon sens ; il demande la dépossession pure et simple des officiers qui ont vendu sans avoir acheté, parce qu'ils se trouvaient en fonctions en 1816, et une indemnité pour ceux qui ont acheté leurs charges. Cette distinction a perdu tout intérêt, la première catégorie ayant depuis longtemps disparu.

Un opusculé de F. Dumons : *Réflexions sur la création et la transmission des offices* (1839), mérite d'être plus longuement examiné. Il critique tout d'abord l'inaction du Gouvernement qui n'use jamais de son droit de créer des offices, là où un accroissement de la population les a rendus nécessaires, et de supprimer ceux qui seraient devenus trop nombreux. Les offices ont été créés pour les besoins du public, et non dans l'intérêt privé des fonctionnaires. C'est pourquoi leur nombre doit toujours être en rapport avec ces besoins. Si les charges sont trop nombreuses, il arrive que les titulaires cherchent dans des opérations illicites des bénéfices que leurs fonctions ne leur donnent pas. Si elles sont en trop petit nombre, les intérêts du public sont négligés et passent dans les mains de subalternes inexpérimentés.

L'auteur pense que la plupart des professions érigées en offices ministériels pourraient être déclarées libres ; il fait exception pour les charges de notaires qui, d'après lui,

diffèrent essentiellement des autres offices, en ce sens qu'elles sont étroitement liées à l'intérêt public, tandis que pour les autres c'est l'intérêt seul des parties qui est en jeu. Dans le premier cas, le fonctionnaire doit offrir, en outre des garanties matérielles, des garanties d'un ordre plus élevé; chaque fois au contraire que l'intérêt public n'est pas engagé, une garantie matérielle suffit.

Aussi Dumons pense-t-il qu'il y a lieu de maintenir la vénalité à l'égard des offices de notaires; sa suppression violerait des droits acquis sans profit pour le public; de plus, les notaires sont les plus nombreux; la valeur des offices de notaires est au moins égale à celle de tous les autres offices réunis.

Pour ces derniers, il est partisan de la suppression de la vénalité avec indemnité aux titulaires.

Une loi est dans tous les cas nécessaire pour consacrer positivement le droit de propriété créé en 1816, et faire cesser un état fâcheux d'incertitude et de crainte. Nous citons textuellement la conclusion suivante : « Ce droit, en « effet, ne repose que sur un usage, qui a bien acquis la « sanction du temps, mais qui est aussi fortement attaqué, « et sur une loi qui manque de positivité, qui est conçue « en termes vagues, et qui de plus est incomplète ». Cette incertitude inquiète même les propriétaires d'offices, qui ne veulent céder leurs charges que contre une grande partie du prix payée comptant.

Il est impossible de ne pas remarquer combien la solution proposée est paradoxale. Ce sont les offices où l'intérêt

public est le plus engagé qui continueront à être vendus ; on ne rachètera que ceux dont on n'a pas besoin. Le but d'une pareille mesure est évidemment de rendre à la liberté professionnelle les offices autres que ceux de notaires, et de laisser ces derniers sous la dépendance directe des pouvoirs publics. Mais il n'est pas besoin de la vénalité pour cela ; si l'on estime que ces fonctions intéressent au plus haut point l'ordre public, le moyen le plus sûr de sauvegarder cet intérêt primordial est de conserver sur les fonctionnaires à qui on le confie le contrôle le plus étendu. Pour cela il faut supprimer la vénalité, qui enlève à l'État le droit de choisir ces fonctionnaires, et leur fait un intérêt distinct du sien. Le moyen proposé par notre auteur est inspiré sans doute par la préoccupation de faire face aux dépenses que nécessiterait le rachat. Mais il aboutit à ce résultat de consacrer la vénalité, précisément pour les fonctions qu'il estime être plus importantes. Cela équivaut à donner aux particuliers le droit de désigner les fonctionnaires qui doivent offrir les plus hautes garanties en vue de l'intérêt public, alors que les particuliers n'useront de ce droit qu'avec l'unique préoccupation de leur intérêt personnel. Belle logique, en vérité !

De la même année, *Questions sur la transmission des offices*. L'auteur, Joye, est un ancien chef du bureau du notariat au ministère de la Justice. Au temps où il était fonctionnaire, cet homme contrôlait sans doute les traités de cessions, ce qui, comme nous l'avons vu, passe pour être de la part du Gouvernement une approbation de la véna-

lité des offices. Voyons maintenant quelle opinion l'ancien chef de bureau qui pendant de longues années a *approuvé* la vénalité des offices en donnant son avis sur les traités de cession, va émettre sur cette question qui lui est familière.

Il établit : 1° que la vénalité n'a pas été rétablie par la loi de 1816 ; 2° qu'en cas de création d'offices, il n'est pas dû d'indemnité aux titulaires en exercice.

Voilà qui n'est pas fait pour fortifier l'argument que les défenseurs de la vénalité tirent du contrôle de l'État. En examinant cette question dans le chapitre précédent, nous avons dit que dès 1817, le gouvernement de la Restauration avait pris parti, et décidé de ne pas s'opposer aux empiètements des officiers ministériels ; la circulaire Pasquier donnait aux procureurs généraux des ordres pour le contrôle des traités de cession, afin d'éviter les abus les plus graves ; ne voulant rien faire qui puisse déplaire à la bourgeoisie, on se contenterait d'un contrôle qui permette d'annuler les cessions trop onéreuses et de maintenir dans certaines limites la spéculation sur le prix des charges. Il ne s'agissait donc pas de fortifier le droit de présentation, mais bien de le réglementer autant que possible ; ne pouvant barrer la route à ce reflux de l'ancien régime, on se borna à prendre quelques mesures de détail qui devaient en atténuer l'effet. Le contrôle du ministère de la Justice n'avait pas d'autre signification.

Le chef du bureau du notariat, Joye, rentré dans la vie privée, manifeste cette opinion, et il l'appuie sur les

nombreux exemples qu'il avait eus sous les yeux. Il protesta également contre cette idée courante que la vénalité existait en fait avant 1816; sous l'Empire il y eut, dit-il, un nombre infini de nominations qui eurent lieu sans entrer dans les vues des démissionnaires.

Les officiers ministériels publièrent également un certain nombre de plaidoyers en leur faveur. A signaler parmi eux une sorte de pamphlet intitulé : *Quelques réflexions sur notre situation*, qui parut en 1839. On y loue sans réserves l'attitude prise par la chambre des notaires de Paris, qui s'est mise en devoir de résister au garde des sceaux et à sa commission des offices, qui a appelé à son secours toutes les chambres de notaires, fait imprimer des journaux, conféré avec les députés de chaque région. Au contraire, la chambre des avoués de Paris est vivement attaquée parce qu'elle paraît se désintéresser de la question, espérant sans doute désarmer ses ennemis par la correction de son attitude. Les rédacteurs de ce document font valoir l'influence dont disposent les officiers ministériels auprès du corps électoral, et ils recommandent à tous les officiers intéressés de ne pas chercher ailleurs des arguments pour leur défense : « Voilà notre force, ne la cherchons que « là... L'occasion est belle, sachons en profiter; car en « France les esprits sont changeants; l'avenir est-il à « nous ? » On compte que le discours du trône ne soulèvera pas la question des offices, et que le projet ira prendre place aux Archives, dans le grenier à utopies.

De l'intérêt public, il n'en est pas question. Contre lui

on fait usage de toutes les armes, et on argue de droits importants; mais on ne discute même pas l'urgence d'une réforme. Nous exprimons l'espoir que les successeurs des officiers de 1839, lorsque la question de la vénalité sera posée à nouveau, sauront défendre leurs intérêts avec plus de pudeur et de discrétion.

L'œuvre de la Commission de 1839 avait avorté. Les livres qui parurent jusqu'en 1848 sur la question soulèvent des débats théoriques, et s'attachent moins à la polémique.

Dans un ouvrage *sur la liberté professionnelle* (1841), F. Dumons (de la Gironde), propose d'abolir la vénalité des offices et privilèges en indemnisant les titulaires, de reconnaître l'existence légale des agréés des tribunaux de commerce, et d'organiser leurs corporations; de reconnaître et d'organiser également la corporation des arbitres de commerce, enfin, de créer en remplacement des agents d'affaires de toutes sortes, une nouvelle classe d'officiers ministériels qui s'appelleraient des *mandataires publics*.

Dans ces différentes mesures l'auteur voit des avantages pour tout le monde. Pour les titulaires actuels : le Gouvernement ayant conservé le droit d'augmenter le nombre des offices sans aucune indemnité, l'indemnité qui leur serait allouée les garantirait de toute perte de ce genre dans l'avenir. Pour le Trésor, qui se procurerait sans emprunt un capital considérable par les cautionnements des nouveaux fonctionnaires publics et les cautionnements plus élevés des anciens, et des revenus également considérables provenant des patentes et droits divers qu'il percevrait.

L'intérêt du public est passé sous silence; il est vrai qu'il n'apparaît guère. Pour supprimer les agents d'affaires, F. Dumons préconise un moyen un peu puéril : il change leur nom, et en fait des officiers ministériels. Le seul résultat de cette transformation est de créer un prétexte à impôts. Ce n'est pas là la question qui nous occupe.

En 1847 une société d'économie politique avait mis au concours cette question : des moyens d'abolir la vénalité des offices ministériels, tout en ménageant les intérêts privés des titulaires actuels de ces offices. Le mémoire qui obtint la première prime est signé : un ancien notaire. On y trouve un système fort ingénieux d'extinction de la vénalité.

L'auteur admet le principe d'une indemnité pour les titulaires actuels, la vénalité des offices ministériels étant remplacée par une liberté professionnelle exercée sous le contrôle de l'État et moyennant certaines garanties. Cette indemnité, ce sont les nouveaux titulaires qui la payent aux anciens.

Tout postulant qui obtient l'investiture d'un nouveau titre, dépose un cautionnement double du cautionnement ordinaire; et il acquitte une indemnité entre les mains de la compagnie dans laquelle il entre, au profit des titulaires actuels et de leurs successeurs immédiats.

Cette indemnité serait fixée par le Gouvernement, soit d'après les bases du cautionnement, soit d'après les documents et les observations fournis par les syndics des compagnies d'officiers en fonctions. Le montant de l'indem-

nité étant ainsi fixé, cette indemnité décroîtrait chaque année pendant un laps de temps que l'auteur fixe à vingt années, après lesquelles il estime sans doute que le nouvel ordre de choses aurait fait son œuvre, et que les intérêts privés auraient pris leurs positions définitives.

La somme à allouer à titre d'indemnité décroîtrait donc d'un vingtième tous les ans; en supposant que l'indemnité fût de 20.000 francs pour la première année, le postulant qui s'installerait pendant la deuxième année ne paierait plus que 19.000 francs; pendant la troisième 18.000; la vingtième année, la somme à payer serait de 1.000 francs; l'année suivante, les nouveaux titulaires seraient déchargés de toute indemnité.

Les sommes ainsi payées seraient mises en bourse commune et partagées chaque année par portions égales entre les titulaires exerçant en vertu d'un titre de transmission.

Il y aurait lieu d'avoir égard, pour la fixation de l'indemnité, au nombre des titulaires en exercice dans la localité; c'est ainsi qu'un notaire de troisième classe qui n'a pas de collègue dans toute l'étendue de son canton, sera beaucoup plus lésé par l'installation d'un nouveau notaire que les notaires de Paris ne le seraient par le même fait. L'indemnité devrait être déterminée en conséquence.

Dans les villes, le préjudice des anciens titulaires serait le plus souvent peu important : la clientèle des professions de ce genre est difficile à créer, et il est probable que pendant de longues années les anciens offices conserveraient la faveur du public.

Passant en revue les diverses catégories d'officiers ministériels, l'auteur du mémoire examine pour chacune d'elles les modifications à apporter dans l'application du principe qu'il vient de poser.

*Notaires.* — On donnerait à chaque notaire la faculté de présenter à l'agrément de l'État, dans un certain délai, un nouveau titulaire qui deviendrait son associé, avec le titre de notaire en second. La deuxième signature exigée par la loi cesserait ainsi d'être une formalité inutile pour devenir une garantie sérieuse. En outre, le notaire associé pourrait être un bailleur de fonds; il partagerait avec le notaire en premier les bénéfices de la charge et notamment l'indemnité dont il a été parlé. Néanmoins le notaire en premier resterait propriétaire de l'étude et dépositaire des minutes.

*Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.* — Les deux fonctions réunies par l'ordonnance de 1817 sont très différentes; il serait sage de rompre le cumul. On laisserait à chaque titulaire la liberté d'opter entre les deux fonctions, et le droit de présenter un successeur pour celle qu'il n'aurait pas gardée. Pour les titulaires à nommer par la suite, l'indemnité serait fixée et payée comme nous l'avons indiqué. Les nominations dans cette compagnie se feraient sur une liste de stagiaires; on attribuerait par exemple un titre à l'ancienneté du stage, et un autre au sort, chaque fois qu'il y aurait lieu de remplacer un fonctionnaire décédé ou démissionnaire.

*Avoués.* — La limitation du nombre des avoués n'étant pas nécessaire, on déclarerait libre la profession d'avoué, en exigeant des candidats certaines conditions d'âge, de stage et des grades universitaires. Les avoués actuels seraient indemnisés par le moyen déjà décrit; on pourrait leur permettre comme supplément d'indemnité la disposition immédiate de leur titre en faveur d'un postulant qui resterait associé aux bénéfices de la charge et à la chance du partage des indemnités.

*Huissiers.* — Indépendamment de l'indemnité, pour dédommager les titulaires actuels, on formerait deux classes d'huissiers. Dans la première seraient compris tous les titulaires actuels; dans la seconde tous les titres nouveaux, qui paieraient un cautionnement double et l'indemnité décroissante. On réserverait aux huissiers de la première classe les places d'huissiers audienciers. Les successeurs immédiats des titulaires actuels pendant les dix premières années par exemple appartiendraient de droit à la première classe; mais les successeurs de ces derniers commenceraient seulement à exercer dans la deuxième classe, et ne pourraient passer à la première classe qu'après cinq années d'exercice.

*Commissaires-priseurs.* — Les titres nouveaux devraient verser un cautionnement double et une indemnité; or le produit le plus clair des charges de commissaires-priseurs à Paris (où le cautionnement est de 20.000 francs) consiste

dans le partage d'une bourse commune, qui recueille la moitié des droits de ventes mobilières faites par tous. On pourrait, en dehors de l'indemnité, obliger les nouveaux titulaires à verser dans la bourse commune au profit des anciens une quote-part des produits de leurs ventes; on pourrait encore réserver aux anciens titulaires certaines fonctions spéciales, celles d'appréciateurs aux Monts-de-Piété par exemple, et restreindre à leur profit les cas où les huissiers, les notaires et les greffiers ont le droit de faire des ventes publiques concurremment avec les commissaires-priseurs.

*Agents de change et courtiers de commerce.* — Le principe de la liberté professionnelle se justifie ici très facilement. Pour indemniser les titulaires actuels, on permettrait à chaque officier de présenter un ou plusieurs candidats à titre d'associés, reconnaissant ainsi en droit ce qui se pratique couramment avec les tiers, quarts et même huitièmes d'agent de change. Les titulaires nouveaux paieraient en outre une indemnité établie d'après le même principe que pour les autres offices.

*Greffiers.* — Les greffiers étant de véritables officiers publics plutôt que des officiers ministériels, notre auteur propose d'en faire des fonctionnaires simplement salariés. On laisserait aux titulaires actuels le droit de présenter un successeur, choisi de préférence parmi les commis-greffiers assermentés; dans tous les cas le successeur devrait

avoir rempli pendant cinq ans les fonctions de commis-greffier dans un greffe de rang égal. Ce droit de présentation ne serait plus transmis à l'avenir. En cas de décès ou de démission volontaire, on indemniserait les ayant-droit; le chiffre de l'indemnité serait calculé sur un certain nombre d'années de revenus du greffe; elle serait payée par le successeur, qui n'y aurait plus droit lui-même.

Ce système nous a paru mériter ce long exposé. Il a l'incontestable avantage de ne pas grever le Trésor; ainsi l'État garde le rôle qui lui convient : il se borne à faire respecter les intérêts privés, sans participer en aucune façon aux charges de l'entreprise qui ne sauraient lui incombent; n'ayant en effet retiré aucun profit de la vénalité des offices, il a toujours eu le droit de la supprimer sans indemnité. Mais il fait payer cette indemnité aux nouveaux titulaires qui vont bénéficier de l'opération. Rien de plus juste.

Le système de notre auteur se rapproche d'ailleurs de celui qui a été adopté par les rédacteurs de la loi du 18 juillet 1866; la profession de courtier de marchandises étant devenue libre, cette loi a posé le principe d'une indemnité pour les titulaires, indemnité dont le Trésor a fait l'avance, et d'un droit d'inscription payé par les nouveaux titulaires jusqu'à ce que l'État ait complètement recouvré l'indemnité qu'il a déboursée. (Remarquons d'ailleurs qu'en 1893 l'indemnité de 1866 n'était pas encore rentrée complètement dans les caisses de l'État).

Mais le système proposé a, d'autre part, de très graves

inconvenients. En premier lieu le montant de l'indemnité est presque impossible à fixer. Sur quelles bases s'appuyer pour évaluer un préjudice qui n'existe pas encore, et qui ne pourra vraisemblablement être estimé, que lorsqu'on aura un moyen de comparaison entre la situation des officiers ministériels sous le régime de la loi de 1816 et la situation des mêmes officiers après l'application de la loi à venir? Fixer à l'avance une indemnité, c'est s'exposer à léser, d'une façon certaine, les anciens titulaires ou les nouveaux. Prenons un exemple : *Primus* et *Secundus* sont établis notaires dans un chef-lieu de canton. La valeur de leurs études est actuellement de 20.000 francs pour l'étude *Primus* et de 15.000 francs pour l'étude *Secundus*. Un candidat, *Tertius*, se présente, moins d'un an après que la loi préconisée par notre auteur est entrée en vigueur; comment fixer l'indemnité à partager entre *Primus* et *Secundus*? Ne voit-on pas que, par la force des choses, on aura fait payer à *Tertius* l'espérance d'une clientèle, une chance de succès, qui pourra ne pas se réaliser. Nous sommes alors bien loin de l'idée d'indemnité; l'indemnité ne doit pas enrichir celui qui la reçoit, elle doit seulement lui donner l'équivalent de ce qu'il a perdu. Or jusqu'ici, *Primus* et *Secundus* n'ont rien perdu, et il est possible que l'arrivée d'un troisième notaire dans leur canton n'ait aucune influence sur leurs bénéfices futurs. *Tertius* pourra-t-il répéter l'indemnité dont *Primus* et *Secundus* se sont enrichis?

En second lieu, le système d'une indemnité décroissant

d'un vingtième tous les ans est purement arbitraire ; pourquoi ce délai de vingt années et pas un autre ? Ici encore le résultat final ne serait-il pas une lésion certaine pour les uns ou les autres parmi les intéressés ?

Toutefois, le principe d'indemnité mis à part, le projet que nous venons d'examiner est ingénieux, très complet et animé d'un grand esprit d'équité.

Signalons encore une brochure sur *la vénalité des offices*, par Baudot (1846) ; l'auteur y fait le procès de la vénalité ; il s'attaque surtout aux notaires qui n'ont pas su garder la confiance du public qui de plus en plus jette son épargne dans l'agiotage ; l'agriculture a été privée ainsi de cet indispensable aliment de sa prospérité.

\*  
\* \* \*

A l'avènement du Gouvernement de 1848, la question des offices fut soulevée de nouveau.

Le ministre de la Justice institua une Commission chargée de préparer un projet sur l'organisation des tribunaux.

Les mêmes pétitions revinrent sous d'autres noms ; elles eurent le même succès qu'en 1839.

Nous signalerons :

Une brochure de quelques pages, sous ce titre : *Un mot sur la vénalité des offices* (1848). L'auteur, Henri Oudin, réclame la suppression de la vénalité des offices ;

il admet le principe de l'indemnité calculée sur le produit des charges; sept années de produit pour les notaires; six pour les avoués; quatre pour les huissiers. Cette gradation n'est d'ailleurs l'objet d'aucune explication.

Pour trouver les ressources nécessaires à l'indemnité, il propose une association entre l'État et les fonctionnaires. Chaque fonctionnaire recevrait un traitement fixe, et le produit de l'office se partagerait dans les proportions suivantes : deux tiers à l'État et un tiers au fonctionnaire.

Dans un ouvrage sur l'*Extinction de la vénalité des offices* (1848), Frapé se déclare partisan de l'extinction de la vénalité par le remboursement intégral des charges. Ce remboursement ne pouvant être imposé à l'État, et le système de faire des officiers des employés étant condamné par l'auteur, celui-ci imagine un système d'indemnité basé sur le principe de l'association; dont voici les grandes lignes :

La fonction de notaire, par exemple, est conférée à vie à un titulaire ayant seul la direction de l'office. Ce titulaire a un nombre d'associés, déterminé par la chambre syndicale, eu égard à l'importance de l'office. Ces associés partagent avec le titulaire la responsabilité et les profits de l'administration commune.

Au-dessous des titulaires et des associés est organisé un corps d'aspirants.

Aspirants, associés et titulaires seraient soumis à des examens de classement.

En outre, les offices seraient divisés en plusieurs classes, d'après leur importance.

Lorsqu'un titulaire serait à remplacer dans la première classe, la place serait offerte au titulaire le plus ancien de la même classe; à son refus, au numéro suivant; après épuisement de tous les titulaires de toutes les classes, on appellerait le n° 1 des associés de la première classe, etc.

Tout titulaire résignant sa fonction pourrait être doté annuellement sur la caisse syndicale.

La valeur des offices à rembourser dans l'arrondissement serait représentée par des titres de mille et de cinq cents francs créés par la chambre syndicale et garantis par l'État, qui seraient remis aux titulaires en exercice. Ces titres n'auraient point d'échéance et seraient remboursés par tirage au sort.

Les fonds nécessaires aux remboursements de titres par tirage au sort seraient constitués de la manière suivante : chaque aspirant, en devenant associé, verserait à la caisse syndicale une somme égale à sa portion de produits pendant deux, trois ou quatre années. De même, l'associé de première classe, appelé au rang de titulaire, verserait une somme égale à l'augmentation de sa part de produits pendant le même temps; même opération pour le titulaire qui arriverait à la direction d'une charge d'un revenu supérieur.

Ces versements cesseraient le jour où le remboursement des titres serait achevé.

Ce système présente cet avantage, que les titulaires

n'arriveraient à l'exercice d'une charge qu'après un long stage d'aspirant et d'associé, et présenteraient ainsi de sérieuses garanties d'aptitudes.

Mais quelle singulière complication, tant dans l'organisation même des fonctions, qui déplacerait tous les officiers à chaque vacance, que dans la recherche du moyen financier proposé pour le règlement de l'indemnité! Le plus clair de l'opération serait la garantie de l'État et l'obligation où il se trouverait bientôt de faire l'avance des remboursements. L'aventure des droits d'inscription perçus pour rembourser l'État des avances qu'il a faites pour indemniser les courtiers de marchandises en exécution de la loi de 1866, nous donne à penser que c'est l'État qui paierait en réalité les frais de l'indemnité.

Gilardeau (*De la vénalité des offices*, 1848). — Cet ouvrage est le plus étudié de ceux qui traite de la question. L'auteur y interprète avec un sens juridique extrêmement précis la loi de 1816 et les divers arguments en faveur de la vénalité. Il fait l'historique de la question, et, poursuivant sa démonstration au point de vue du règlement de l'indemnité, il la refuse aux titulaires en exercice, par ce motif qu'ils ont à se reprocher d'avoir eu confiance dans une situation qui est manifestement sans valeur. Toutefois, parmi les arguments présentés en faveur de la vénalité, deux l'ont particulièrement embarrassé : celui qu'on tire du contrôle du Gouvernement et celui qui se fonde sur une possession de plus de trente années. Pour le premier, l'auteur se contente de reprocher amèrement au Gouver-

nement de manquer à son devoir, et déclare néanmoins que ce manquement ne saurait lier le législateur de l'avenir; quant à la possession, il se fonde pour la nier sur de prétendues interruptions provenant des pétitions adressées aux Chambres et des travaux de la Commission de 1839. Cet argument est sans valeur, les moyens d'interruption civile de la prescription étant limitativement déterminés par la loi, et une pétition ne pouvant être assimilée à aucun de ces moyens.

Fédix (*De la vénalité des charges*, 1848) — est aussi un adversaire déclaré de la vénalité. Il s'attache surtout à démontrer que les lois fiscales de 1831 et 1842 n'ont pas pu valider la loi de 1816.

Un certain nombre de courtes brochures parues également à cette époque défendent les officiers ministériels à l'aide des arguments que nous connaissons déjà.

La tentative de réforme de 1848 est moins précise que celle de 1839. A mesure que la vénalité va entrer davantage dans les mœurs, les protestations se feront plus rares, et nous ne trouvons que des traités isolés, parus un peu partout, au hasard de l'inspiration personnelle, dans lesquels la question est envisagée le plus souvent sur des points de détail. Il n'y a plus à proprement parler d'opposition courante contre la vénalité des charges. L'écueil évité, les corporations d'officiers ministériels ont repris leur fonctionnement régulier; désormais, elles dédaignent de répondre aux mécontents qui font entendre encore des protestations toujours plus timides.

Au commencement du second Empire, les idées qui avaient cours officiellement sous le gouvernement de Louis-Philippe sont devenues presque séditieuses. Nous en trouvons la preuve dans le curieux document que nous reproduisons ci-dessous. C'est une circulaire adressée au nom du procureur général de Colmar aux syndics des huissiers du ressort :

Colmar, le 3 avril 1856.

« Monsieur le syndic,

« Dans plusieurs circonstances déjà la malveillance a  
« répandu que le Gouvernement voulait supprimer ou au  
« moins racheter les offices publics et ministériels. Le *Mo-*  
« *niteur* a donné le plus énergique démenti à ce bruit  
« complètement faux, et de plus, un journal qui s'en était  
« rendu l'organe a été poursuivi par ordre de M. le Garde  
« des sceaux et condamné à Paris en 1853.

« Cependant, Son Excellence a appris que depuis quelque  
« temps, on cherchait à renouveler les inquiétudes des  
« titulaires d'offices, en annonçant comme prochaine la  
« présentation d'un projet de loi ayant pour objet de porter  
« atteinte à la possession de ces offices.

« Rien n'est plus contraire aux intérêts du Gouverne-  
« ment de l'Empereur. Il respecte la propriété des offices  
« comme toutes les autres, et jamais il n'est entré dans ses  
« projets, de priver les titulaires et leurs familles d'un  
« bien qui souvent constitue leur principale ressource.

« Veuillez donner à cette circulaire toute la publicité  
« que vous jugerez convenable et la communiquer à tous  
« les huissiers de l'arrondissement.

« Recevez, etc.

*« Pour le Procureur général,*

« Signé : Lœw. »

La théorie officielle sur la propriété des offices est tout entière dans ce document, qui reconnaît tous les droits de propriété possibles sur les offices, parce qu'il serait contraire aux intérêts du Gouvernement de les contester. On oublie seulement de nous faire connaître si le Gouvernement ne fait pas passer son intérêt avant l'intérêt public.

Depuis cette époque, quelques ouvrages très complets se sont occupés de la question. Citons ceux de Vraye (1860), de Louis Theureau (1869), le traité de M. Eug. Perriquet (1874), ceux de MM. Raoul de la Grasserie (1887) et Jules Collart (1892).

\*  
\* \*

Supprimer la vénalité des offices pour l'honneur des principes serait bien ; mais cette suppression ne se justifie en pratique que si elle doit servir au progrès général.

La question que nous avons traitée jusqu'ici est donc inséparable d'une autre plus importante encore, celle de

l'organisation des divers services publics actuellement confiés aux officiers ministériels. Cette organisation a été longtemps en harmonie avec les mœurs et la vie économique du pays; elle est aujourd'hui surannée, et sa succession est d'ores et déjà ouverte. Les courtiers de marchandises ont été supprimés en 1866; le monopole des agents de change est sérieusement menacé; les autres corporations d'officiers ministériels sont depuis longtemps attaquées pour des abus qui proviennent des institutions elles-mêmes. Tôt ou tard l'organisation des divers services auxquels elles correspondent sera l'objet d'un plan de réformes générales. Nous aurions fait une étude incomplète de la question de la vénalité des offices, si nous n'indiquions pas à grands traits les idées qu'a pu nous suggérer à ce sujet la lecture des pétitions, brochures et traités qui ont trait à la question des offices.

Au point de vue de leurs attributions, on peut distinguer entre les officiers ministériels, ceux qui touchent à l'administration de la justice et ceux qui lui sont complètement étrangers. Ces derniers sont les agents de change, les courtiers et les commissaires-priseurs. Parmi les officiers dont les attributions se rapportent à l'administration de la justice, les uns (avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avoués et greffiers), ont des fonctions exclusivement judiciaires; les huissiers ont des fonctions mixtes; quant aux notaires, ils ne sont que des auxiliaires indirects de la justice, et méritent par l'importance de leur nombre et de leurs attributions, de former une classe à part.

Pour l'élaboration d'un système général d'organisation judiciaire, il y a lieu de laisser de côté les agents de change, courtiers et commissaires-priseurs, sur lesquels nous reviendrons plus tard.

*Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avoués d'appel et de première instance.* — Malgré la différence de terminologie, ces diverses classes d'officiers ont des fonctions analogues ; l'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation est un avoué plaident, de même que les avoués des tribunaux de première instance de la dernière classe cumulent souvent le rôle de l'avoué et celui de l'avocat.

Les uns et les autres ne sont que les représentants des parties en justice ; les intérêts dont ils sont chargés sont d'ordre purement privé ; dès lors, pourquoi les revêtir d'un caractère public et limiter leur nombre ? La loi peut-elle exiger d'eux autre chose que la capacité de représenter les parties avec une connaissance suffisante du droit privé et la dignité qui convient au caractère de la justice ? Faut-il aller cependant jusqu'à décider que les plaideurs pourront se faire représenter en justice par des mandataires quelconques ? Nous ne le pensons pas ; ce serait exposer la justice aux inconvénients qui ont fait éloigner du prétoire les parties elles-mêmes, et livrer le public à l'ignorance et à la cupidité des agents d'affaires improvisés. La représentation en justice par des mandataires spéciaux organisés par la loi avec certaines garanties d'aptitudes et de moralité

s'imposera au législateur pendant longtemps encore. Mais ces garanties peuvent être fournies tout aussi bien par des particuliers que par des officiers ministériels en nombre limité. C'est ainsi que la loi a réglementé l'exercice de certaines professions, celle de pharmacien par exemple ; tout le monde peut ouvrir une pharmacie, à la condition de présenter un diplôme et un certain nombre d'inscriptions de stage. De même tout le monde pourrait ouvrir une étude d'avoué, à la condition de présenter un diplôme obtenu devant les Facultés de l'État, et un certificat de stage chez un avoué près un tribunal de rang au moins égal. Voilà pour les aptitudes. Pour garantir la moralité et l'honnêteté professionnelle, on organiserait une corporation analogue à l'institution du barreau, avec une chambre de discipline. Cette corporation serait ouverte à tous, sauf dans les cas de condamnations antérieures à des peines correctionnelles ou criminelles. Elle serait saisie de droit de toutes les plaintes portées contre ses membres, et transmettrait aux magistrats du ministère public celles qui lui paraîtraient justifiées. Le tribunal prononcerait contre les coupables des peines pouvant aller jusqu'à l'exclusion définitive.

Cette corporation d'avoués arriverait à se confondre dans la pratique avec l'institution actuelle des avocats. La dualité des représentants en justice est en effet une superfétation, et présente des inconvénients nombreux : l'avocat qui reçoit le dossier d'une affaire, quelques jours ou quelques heures avant la plaidoirie se trouve en

présence d'un litige commencé en dehors de lui; il est obligé de plier ses arguments aux exigences d'une procédure qu'il n'a pas conduite; aussi porte-t-il souvent dans l'esprit de son client la responsabilité d'un échec judiciaire qui n'est pas de sa faute, parce que le procès a été mal engagé. Il est rationnel qu'une seule et même personne ait la direction de chaque affaire et la mène jusqu'au bout.

Avec le système que nous proposons : liberté complète pour le nombre des avoués, mais garanties sérieuses de capacité, on verrait aussi se développer une autre institution à notre avis très recommandable : celle des associations d'avoués-avocats pour la direction d'un cabinet d'affaires; des associations de ce genre existent à l'étranger, notamment en Suisse où elles donnent d'excellents résultats; ce sont de véritables maisons de commerce, ayant enseignes sur rue : X... et Y..., avocats.

Les avoués ainsi réformés auraient des attributions semblables à celles des agréés des tribunaux de commerce, avec cette différence que leur nombre serait illimité. C'est dire qu'ils ne constitueraient jamais un obstacle à toutes les réformes portant sur les formalités judiciaires. Ces formalités compliquées n'ont à notre époque qu'une raison d'être : elles sont payées par les plaideurs, et constituent le plus clair profit des études d'avoués. Avec des mandataires chargés de la procédure et de la plaidoirie en même temps, il interviendrait le plus souvent un contrat entre le plaideur et son représentant, qui traiteraient à

forfait des honoraires, et probablement aussi d'une prime en cas de gain du procès, ce qui ne nous semble ni dangereux ni immoral.

Ajoutons que les associations d'avoués et d'avocats existent en fait dans certaines villes de France; nous pourrions citer notamment une petite ville du Sud-Est où chaque avoué partage avec un avocat les produits de l'étude et ceux des plaidoiries, même des plaidoiries devant la cour d'assises.

En résumé, une semblable organisation présenterait ce précieux avantage que, les auxiliaires de la justice n'étant plus intéressés à conserver des formes inutiles, les lois de la procédure suivraient sans obstacle le progrès des mœurs; enfin, la concurrence aidant, le public y trouverait son compte.

On arriverait ainsi progressivement à régler d'une manière définitive la représentation en justice, permise à tous, avec la garantie de sérieuses études préparatoires, et sous la surveillance des magistrats et d'un conseil de discipline intéressé à l'honorabilité des membres de la corporation.

*Greffiers.* — Nous avons résolu dans le sens de la liberté professionnelle la question du monopole des avoués, qui représentent des intérêts purement privés. Le rôle du greffier au contraire est d'ordre public, comme celui du juge lui-même. C'est donc la solution inverse qui s'impose. L'organisation actuelle de ces officiers ne s'ex-

plique que par la tradition de la vénalité léguée par l'ancien régime à la société moderne. Les fonctions du greffier sont multiples; aucune d'elles n'est compatible avec le principe de la liberté professionnelle que nous venons de poser pour les avoués; elles ont d'ailleurs une analogie parfaite avec celles de la magistrature.

C'était l'opinion de Domat, qui s'exprimait ainsi : « De  
« toutes les fonctions qui entrent dans l'ordre de l'adminis-  
« tration de la justice, il n'y en a point qui aient autant de  
« liaison aux fonctions de juges que celle des greffiers;  
« car ils doivent écrire ce qui est dicté ou prononcé par les  
« juges et demeurer dépositaires des arrêts, jugements et  
« actes qui doivent subsister, et en faire les expéditions  
« aux parties; c'est leur seing qui fait la preuve de la vé-  
« rité de ce qu'ils signent. Ainsi après les fonctions de  
« juges celles des greffiers sont les premières dans l'ordre  
« de l'administration de la justice ».

A l'audience, le greffier est à proprement parler le secrétaire du tribunal. C'est dire qu'il devrait être placé sous sa dépendance absolue. Le greffier actuel est au contraire indépendant du tribunal; il est inamovible comme les juges, alors que le magistrat du ministère public est révocable, et par conséquent dans une situation inférieure à celle du greffier à ce point de vue.

Dans la plupart des corps délibérants, le ou les secrétaires sont membres de ce corps et délibèrent avec lui. Pourquoi cette règle ne serait-elle pas appliquée aux corps délibérants de l'organisation judiciaire? Cet emploi pour-

rait être tenu par exemple par un juge suppléant, qui y ferait un utile apprentissage du difficile métier de juge.

Quel que soit d'ailleurs le rang attribué au greffier de l'audience, il demeure évident que cette fonction doit être soustraite à la vénalité, qui ne se justifie pas plus pour le greffier que pour le magistrat lui-même. Certains greffiers jouissent en vertu de leurs fonctions de véritables privilèges : par exemple, le greffier en chef d'une cour d'appel est, comme les magistrats, justiciable de la première chambre de la cour. Est-il tolérable que dans une société fondée sur le principe de l'égalité civile, un privilège de cette nature s'attache à une fonction acquise à prix d'argent ?

En dehors de l'audience, le greffier est le fonctionnaire public chargé de la conservation des minutes des arrêts ou jugements prononcés à l'audience ; c'est en même temps le représentant de l'autorité publique dont la signature donne l'authenticité aux divers documents de la justice ; il est le notaire des actes judiciaires, notaire d'un ordre supérieur, car il a la garde d'archives qui sont une véritable propriété publique, alors que les minutes des notaires ont une nature de propriété privée. Aussi les notaires sont-ils considérés comme propriétaires de leurs minutes, alors que les greffiers ne peuvent jamais s'approprier celles qui leur sont confiées.

Enfin, en dehors de la conservation des archives judiciaires et de la délivrance aux parties des grosses et expéditions auxquelles elles ont droit, les greffiers sont chargés

de tenir certains registres qui sont en quelque sorte la comptabilité de la justice.

Toutes ces fonctions sont de telle nature qu'on ne saurait les confier qu'à un fonctionnaire public, révocable et salarié, placé sous la dépendance absolue de l'autorité publique, et notamment sous la dépendance directe du tribunal près lequel il exerce. C'est dire que la vénalité des offices de greffiers doit disparaître également pour la partie de leurs attributions qui s'exerce en dehors de l'audience.

L'importance du greffier ne fera que s'accroître, à mesure que la machine judiciaire se perfectionnera en se simplifiant. On peut concevoir, en effet, le greffe comme l'administration centrale de tous les services touchant de près ou de loin à la justice et aux rapports juridiques entre les particuliers.

Cette administration réunirait les attributions des divers services dépendant actuellement du pouvoir judiciaire et de l'administration du ministère de la Justice ; elle jouerait dans l'ordre judiciaire le rôle que remplissent dans l'ordre administratif les bureaux des préfectures par exemple. Elle comporterait autant de divisions que de services différents. La première de ces divisions correspondrait au greffe proprement dit ; elle aurait à assurer le fonctionnement de la justice, la conservation des archives judiciaires et la délivrance des expéditions. Une deuxième division correspondrait aux fonctions des notaires. Elle recevrait le dépôt des actes et contrats rédigés par les particuliers, donnerait à ces écrits le caractère authentique, conserverait les écrits

déposés et en délivrerait des expéditions. Une troisième division serait chargée de l'enregistrement des actes sous seings privés. Une quatrième de l'inscription et de la conservation des hypothèques. Une cinquième division serait destinée à l'accomplissement des formalités de l'exécution des jugements. Chaque tribunal de première instance aurait ainsi sous sa dépendance immédiate tous les services qui se rattachent à la vie juridique des justiciables; débarrassée du réseau inextricable des formalités inutiles qui la rend accessible aux seuls initiés, la justice se ferait plus prompte et moins chère; elle remplirait enfin le grand rôle social qui lui incombe.

*Huissiers.* — Les fonctions des huissiers, pourtant si méprisées sous l'ancien régime, furent jugées indispensables en 1789 et furent en conséquence maintenues. Elles ont à coup sûr gagné en considération depuis 1789; et c'est justice, car les huissiers modernes savent le plus souvent remplir avec quelque modération dans la forme les différents emplois de leur ministère; ils sont aussi plus instruits que leurs devanciers.

Quant à leur nombre, il est moins considérable qu'autrefois; à Paris il y avait 400 titulaires en 1789; ils ne sont plus que 150, ce qui est insuffisant. Il est impossible en effet à un huissier de Paris, et aussi aux huissiers des grandes villes, de signifier en personne les actes qui leur sont confiés. Il a bien fallu tolérer en pratique cette violation de la loi; il n'en est pas moins regrettable que les

exploits ne soient pas signifiés par les huissiers mêmes. Le petit nombre des huissiers a engendré une autre coutume également mauvaise : celle de remettre à la première personne venue la copie de l'acte signifié ; à Paris c'est au concierge que le clerc de l'huissier remet la copie de son exploit. Le premier inconvénient de cette pratique est de porter atteinte au crédit de celui qui « reçoit du papier « timbré ». Les formalités et les mystérieux grimoires de la justice civile en ont fait un tel épouvantail aux yeux du public, que le simple fait de recevoir un exploit d'huissier, qui n'est que la manifestation normale de l'exercice actif ou passif d'un droit en justice, est presque considéré comme un signe de déconfiture, quand il n'est pas interprété comme une citation de la justice criminelle. — Un autre inconvénient également grave de la signification des actes faite par un autre que l'huissier lui-même, à domicile et non pas à personne, est de laisser le plus souvent le « compris » incapable de comprendre un mot de l'écrit qu'on lui remet. On éviterait des abus et des surprises si les assignations, sommations, significations et notifications étaient remises à personne et par l'huissier lui-même ; il expliquerait alors la valeur de l'exploit qu'il signifie, et n'obtiendrait pas les réponses saugrenues reproduites souvent dans les sommations avec réponse.

Les fonctions des huissiers sont de trois sortes : service personnel aux audiences, droit d'exploiter et droit de faire des prisées et ventes publiques et d'effets mobiliers.

Le service personnel aux audiences, qui nous vient d'une

vieille tradition, n'est pas d'un ordre très relevé; l'huissier au tribunal est bien ce que son nom indique, celui qui ouvre la porte; c'est dire que ces fonctions subalternes et inutiles auraient disparu depuis longtemps de la pratique et même de nos lois, si le privilège de la signification des actes du palais n'y était attaché.

Elles pourraient être confiées à un employé du greffe, qui tiendrait aussi bien que l'huissier audiencier les feux des enchères publiques; quant à la police de l'audience sous les ordres du président, un simple gendarme y suffirait.

Le droit d'exploiter paraît être au contraire une fonction indispensable dans l'état actuel de nos lois sur la procédure, mais nous avons déjà dit que ces lois appelaient une réforme complète, qui aura pour conséquence de diminuer l'importance de l'huissier.

Si, en effet, on laisse de côté le caractère authentique de l'exploit qui condamne la vénalité de la charge, on remarque que l'effet utile de sa fonction pourrait être obtenu par des procédés plus simples et moins coûteux. Certains exploits ont une importance particulière, par exemple les exploits introductifs d'instance qui contiennent la mesure exacte du litige à régler; mais la plupart des actes extra-judiciaires seraient très bien remplacés par une simple lettre de partie à partie, conçue en termes usuels, rédigée par les conseils respectifs de chacune d'elles; l'administration des postes a des moyens d'assurer la remise d'une lettre à la personne même du destinataire; des moyens

analogues pourraient être employés pour s'assurer de l'identité de l'expéditeur. Une sommation envoyée dans ces conditions présenterait les mêmes garanties d'authenticité que l'exploit d'huissier.

Les actes qui précèdent ou accompagnent l'exécution des jugements ou des titres exécutoires privés, commandements, saisies, expropriations par ventes mobilières et immobilières, expulsions, etc., ont un caractère public évident et devraient être confiés de préférence à des agents de l'autorité.

Quant aux prisées et ventes publiques forcées, c'est encore au greffier des justices de paix et au greffier de première instance pour les ventes immobilières et les ventes mobilières d'une certaine importance, qu'elles devraient être confiées.

Pour toutes ces raisons, la vénalité des charges d'huissiers doit être supprimée; il y a de profondes modifications à faire dans cette partie de l'administration judiciaire, et il importe que l'État redevienne libre de tenter dans l'intérêt public les réformes qui paraîtront nécessaires.

*Notaires.* — Ce sont de tous les officiers ministériels à la fois les plus nombreux et les plus importants. En dehors de leurs fonctions officielles, mais à cause de ces fonctions, ils jouent dans la société actuelle un rôle considérable tant par la multiplicité des affaires auxquelles ils sont mêlés que par la confiance qui les entoure encore, malgré les crises fréquentes, dont la dernière est d'hier, provoquées par quel-

ques scandales individuels qui ont eu sur l'esprit public une redoutable influence.

Les notaires sont avant tout les officiers publics chargés de donner l'authenticité aux actes et conventions privées ; leur ministère est obligatoire pour certains actes juridiques qui ne peuvent être dressés que par eux, et qui sont la donation entre-vifs (art. 931, C. civ.), le contrat de mariage (art. 1394), la convention d'hypothèque (art. 2127). Ils partagent avec les huissiers et les commissaires-priseurs le droit de faire des ventes publiques de meubles et d'effets mobiliers ; ils font des ventes d'immeubles dans les cas de ventes de biens de mineurs et de licitations par exemple, sont commis par les tribunaux pour dresser des états de liquidation et de partage, etc.

Mais, en dehors de ces fonctions publiques dont l'importance est considérable, les notaires sont chargés de la gestion d'intérêts privés ; ils sont dépositaires des archives des familles, administrateurs de patrimoines, curateurs à successions vacantes, tuteurs, conseils judiciaires. Ils sont encore, surtout dans les campagnes, les conseillers habituels des particuliers, et servent d'intermédiaires entre les prêteurs et les emprunteurs, entre les vendeurs et les acheteurs d'immeubles. Enfin, ils reçoivent des dépôts d'argent, mais cette faculté a été restreinte par un décret du 30 janvier 1790.

Le rôle du notaire est le plus complexe et le plus délicat qui se puisse concevoir dans l'ordre des intérêts privés, en même temps qu'il a un caractère public évident. Il en

résulte que la vénalité est ici plus que partout ailleurs un vice très grave, qui met aux mains d'un particulier sans responsabilité efficace la fortune des familles, les intérêts des mineurs, des absents, des interdits, des prodigues que la loi entoure d'une protection particulière. Quelle garantie l'État demande-t-il au candidat présenté par un titulaire en exercice, suivant le mode de la loi de 1816 ? Un cautionnement infime et l'approbation de la chambre de discipline, dont le contrôle cesse de s'exercer efficacement lorsque le notaire est entré en fonctions. Ce notaire ne sera-t-il pas tenté d'employer les fonds dont il a la garde à augmenter ses bénéfices par de dangereuses manœuvres de spéculation ? De fréquents scandales ont démontré que cette crainte n'était que trop fondée. Le décret du 30 janvier 1890 a remédié dans une certaine mesure à cette situation, en obligeant les notaires à verser à la Caisse des dépôts et consignations les sommes qu'ils recevront en dépôt.

Parmi les principales fonctions que nous venons d'énumérer, il en est qui ont un caractère public, et d'autres qui résultent de la confiance des particuliers. Celles-là sont évidemment la cause de celles-ci. La vénalité des offices de notaire a donc pour résultat, non seulement d'investir un acquéreur d'office, indépendant de l'autorité publique, d'une partie de la puissance publique, mais encore de recommander ainsi le notaire à la confiance des particuliers.

La solution que nous croyons la plus convenable serait

de séparer complètement les fonctions publiques de celles qui ne relèvent que de la confiance privée. Les premières seraient soustraites à la vénalité, exercées pour le compte de l'État par un fonctionnaire révocable à volonté. On laisserait aux notaires actuels leurs autres attributions en rendant libre l'exercice de la profession. On éviterait ainsi de donner un caractère public qui provoque la confiance à qui pourrait en être indigne; le public se montrera sans doute plus circonspect quand il aura à choisir un gérant de ses intérêts, si ce gérant n'est qu'un particulier sans caractère officiel.

Nous ne nous dissimulons pas combien il serait difficile de faire ce dédoublement des fonctions du notaire; en outre, si on entend indemniser les titulaires de la perte qu'ils éprouveront, comment évaluer cette indemnité?

Notons cependant que le principe des réformes à appliquer étant ainsi posé, rien n'empêcherait d'en graduer l'application, et de retarder celles dont l'exécution présenterait des difficultés plus grandes.

Les plus urgentes sont à notre avis : la liberté professionnelle pour les avoués de toutes juridictions, la suppression de la vénalité des offices pour les greffiers et les huissiers, la mise à l'étude d'un projet de réorganisation du greffe pour augmenter le rôle de ce rouage principal de l'organisation judiciaire.

\*  
\* \*

La question de la vénalité des offices se poserait donc immédiatement pour les greffiers et les huissiers, et celle de l'indemnité pour les avoués, les greffiers et les huissiers.

Au début de cette dernière partie de notre étude, rappelons le principe que nous avons tiré de l'examen de la loi de 1816 : l'État ne devra rien aux officiers ministériels le jour où il supprimera la vénalité. Par conséquent, il ne saurait être question pour les titulaires actuels de discuter leurs intérêts contradictoirement avec lui; c'est par pure bienveillance et pour satisfaire dans la plus large mesure l'esprit d'équité que le législateur pourra se préoccuper de concilier l'intérêt public avec les intérêts des officiers en fonctions. Toutes les mesures qu'il jugera bonnes dans ce but devront être accueillies par les officiers non comme un paiement, mais comme une faveur. On ne s'étonnera donc pas si, au cours des explications qui vont suivre, on nous voit proposer pour le règlement de cette indemnité des moyens extraordinaires.

\*  
\* \*

Si l'on entend indemniser, au sens véritable du mot, les officiers ministériels visés dans l'art. 94, c'est-à-dire rem-

bourser le prix de leurs charges, c'est plus d'un milliard qu'il faudra payer. Voici en effet le tableau publié en 1893 par la chancellerie, annexé au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 6 juillet 1893 (Rapport de M. Antonin Dubost), dans lequel ne sont pas compris les agents de change et les courtiers :

| NATURE<br>des<br>OFFICES.                               | NOMBRE. | PRIX<br>de<br>C E S S I O N. | PRODUIT BRUT<br>ANNUEL. | PRODUIT NET<br>CORRESPONDANT (a). | OBSERVATIONS.                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------|---------|------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Avocats au Conseil d'État<br>et à la Cour de cassation. | 60      | Fr.<br>7.271.500             | Fr. (b).                | Fr.                               | <p>(a) Le produit net est calculé uniformément, faute d'autres bases, à raison de 15 p. 0/0 du prix de cession, la chancellerie ne connaissant que les produits bruts.</p> <p>(b) Chiffre non indiqué par la chancellerie.</p> |
| Avoués. ....                                            | 2.627   | 151.553.053                  | 32.003.844              | 1.090.725                         |                                                                                                                                                                                                                                |
| Commissaires-priseurs. ....                             | 372     | 26.785.500                   | 4.518.968               | 22.732.958                        |                                                                                                                                                                                                                                |
| Greffiers. ....                                         | 3.593   | 45.181.740                   | 6.904.432               | 4.017.825                         |                                                                                                                                                                                                                                |
| Huissiers. ....                                         | 4.813   | 85.984.074                   | 20.149.574              | 6.737.261                         |                                                                                                                                                                                                                                |
| Notaires. ....                                          | 8.910   | 634.342.256                  | 114.240.159             | 12.897.611                        |                                                                                                                                                                                                                                |
| TOTAL. ....                                             | 20.375  | 951.118.123                  |                         | 95.151.338                        | 142.667.718                                                                                                                                                                                                                    |

Dans l'état des finances du pays, une indemnité aussi énorme à payer serait un obstacle sérieux à toute réforme qui supposerait le remboursement du prix des charges. Quel expédient financier pourrait en effet procurer à l'État une somme pareille? Un emprunt sans doute; mais il serait injuste à notre avis que l'État, qui n'a rien reçu pour l'institution de la vénalité, grévât ses finances pour faire face à une obligation qui n'existe pas.

Nous pensons que, pour cet emprunt d'un milliard, l'État a des prêteurs tout trouvés, qui ne refuseront pas de devenir ses créanciers, puisqu'ils ne déboursent rien pour cela. Ce sont les officiers ministériels eux-mêmes. En d'autres termes, si l'État, par une disposition législative générale, venait à reprendre la libre disposition de toutes les charges de la République, le moyen financier pour mener à bien le service de l'indemnité aux titulaires serait le suivant : A supposer que le dernier prix de cession de l'office supprimé s'élève à 100.000 fr., l'État emprunte pareille somme au titulaire à indemniser et lui alloue ensuite l'indemnité sous la forme d'un titre de rente 3 p. 0/0 de pareille somme, amortissable en un nombre d'années déterminé. L'indemnité serait donc payée par l'inscription des officiers indemnisés au Livre de la Dette. L'État, devenu maître des offices, y nommerait des fonctionnaires révocables qui les gèreraient pour son compte. Les titulaires actuels pourraient être au nombre de ces fonctionnaires. Les produits des offices seraient affectés au paiement des coupons de rente. Il est permis de

supposer que le produit net des offices étant relativement élevé par rapport aux prix de cession, le remboursement du capital de l'indemnité pourrait être opéré dans un délai très court.

Il resterait à trouver un moyen pour empêcher que le crédit national ne soit atteint par des manœuvres des porteurs de ces nouveaux titres de rente. Ces titres seraient nominatifs, bien entendu; et de plus, pour éviter que les porteurs ne les jettent en quelques jours sur le marché financier dans l'espoir que les pouvoirs publics, épouvantés par une baisse considérable des fonds d'État, ne rapportent la loi votée, il serait probablement nécessaire de décider que les titres de rente resteraient à la souche pendant quelques années et ne pourraient par conséquent être négociés.

On dira que l'État paierait ainsi en valeurs fiduciaires; mais, en dehors de la garantie des produits des offices affectés désormais au paiement des arrérages, rappelons-nous que l'État fait ici un véritable cadeau, et qu'en définitive ce sont les plaideurs qui paieront les frais de la vénalité des offices, dont ils n'ont jamais profité. Le traitement qui serait ainsi fait aux officiers dépossédés serait aussi favorable qu'ils peuvent l'attendre, puisqu'on aurait le droit de ne rien payer.

Il y a donc un moyen de supprimer la vénalité des offices par une mesure générale sans qu'il en résulte une charge trop lourde pour le budget de l'État, ni une lésion sérieuse pour les officiers en fonctions.

Si l'entreprise paraît trop lourde pour être menée à bien en une seule fois, il est possible de sérier les réformes et de n'arriver qu'à graduellement à cette suppression. Ce procédé aurait l'avantage de permettre une première tentative de réorganisation de chacun des corps d'officiers ministériels, et de réduire au minimum le montant de l'indemnité à payer.

Pour les greffiers, dont la réorganisation est urgente, parce que la fonction est la plus importante au point de vue de l'ordre public, on fixerait l'indemnité d'après les chiffres que nous avons reproduits, soit au total environ 45 millions; cette indemnité serait payée en rentes sur l'État nominatives et indisponibles pendant un certain nombre d'années.

En ce qui touche les avoués, il ne peut être question d'une indemnité égale au prix de cession. Il ne s'agit pas, en effet, de supprimer la vénalité, mais au contraire de rendre les titulaires définitivement propriétaires de leurs études. L'indemnité ne devrait donc porter que sur le préjudice que ferait subir aux titulaires actuels la concurrence des titres nouveaux en nombre illimité. Or ce préjudice ne peut être déterminé avant qu'il ne soit né. C'est après un certain nombre d'années seulement que cette évaluation serait possible. Tout au plus, l'État pourrait-il appliquer aux avoués le système de la garantie d'intérêts qui fonctionne pour les compagnies de chemins de fer, assurant pendant un certain nombre d'années aux titulaires qui exercent en vertu d'un titre de transmission un minimum

de produit net. En même temps les nouveaux titulaires seraient tenus de verser en bourse commune une quote-part des produits nets de leurs études, qui serait affectée à l'amortissement des sommes avancées par l'État en exécution de la garantie dont nous venons d'indiquer le principe. Ce système se rapproche de celui de la loi de 1866; il présente avec lui cette différence que les nouveaux venus ne paieraient pas à l'avance un titre qui pourra rester improductif, et que c'est seulement sur les bénéfices que serait prélevée l'indemnité à payer aux anciens titulaires.

Une objection sérieuse au moyen que nous venons d'exposer résulte de cette observation, qu'on a vu certaines compagnies de chemins de fer, en Algérie par exemple, ne faire de leur concession qu'un usage apparent, parce que l'État garantissait aux actionnaires un minimum d'intérêt que tous les efforts n'auraient pu produire. De même ne pourrait-on pas craindre avec raison que les avoués en exercice, assurés de percevoir de l'État les produits nets qu'ils obtiennent sous le régime actuel ne se donnent plus aucune peine pour chercher à réaliser des bénéfices? Mais on déciderait que la garantie ne couvrira que les titulaires en exercice et ne passera pas à leurs successeurs; ou bien encore qu'elle cessera au bout d'un nombre d'années très restreint. Dans ces conditions, le titulaire chercherait avant tout à ne pas diminuer la valeur de sa clientèle, pour la revendre ensuite, et l'État ne serait pas menacé, en servant une rente aux officiers ministériels, de donner une prime à l'inaction.

En ce qui touche les huissiers, le rachat de leurs charges coûterait 85 millions, payés en rente sur l'État d'après le système que nous avons indiqué. Le service des huissiers serait rattaché aux greffes de justices de paix et aux greffes de tribunaux civils. Il serait créé dans les grandes villes des porteurs assermentés en nombre suffisant pour permettre la remise à personne par le fonctionnaire lui-même. On trouverait un corps de fonctionnaires dévoué dans les sous-officiers retraités, pour lesquels l'État manque le plus souvent d'emplois civils.

Tel est le régime que nous croyons possible pour les greffiers, avoués de toutes juridictions, et huissiers. Entre le droit absolu de l'État, que la loi de 1816 n'a pas entamé, qui lui permet de supprimer la vénalité sans indemnité d'aucune sorte, et les prétentions des officiers ministériels qui se déclarent propriétaires de leurs charges, ce régime constituerait une transaction acceptable.

La question du notariat est plus délicate et plus complexe ; elle ne pourrait être efficacement tranchée que par le principe du concours, contre lequel il y a malheureusement beaucoup d'objections au point de vue pratique. Elle est en outre moins urgente que celles que nous venons d'examiner. Elle pourrait donc être ajournée ; il suffirait de fixer une fois pour toutes ce principe, que les notaires, comme les autres officiers ministériels, doivent s'attendre à voir l'État reprendre sur leurs offices le droit de libre disposition dont la pratique de la vénalité l'a privé en fait, en accordant par avance aux titulaires en fonctions le droit à l'indemnité.

*Commissaires-priseurs.* — Les fonctions de commissaire-priseur, en tant qu'elles touchent à l'exécution des jugements, doivent à notre avis être remplies par des fonctionnaires publics révocables ; c'est donc une des catégories d'officiers pour lesquelles la vénalité ne doit pas être conservée. Le tableau que nous avons reproduit plus haut nous donne un nombre de 372 commissaires-priseurs, un total des prix de cession s'élevant à 27 millions environ.

Les fonctions de commissaire-priseur sont devenues dans l'état des relations économiques plus importantes qu'elles ne l'étaient jadis. On vend aujourd'hui à l'audience des criées du tribunal civil, c'est-à-dire avec toutes les garanties de publicité et de bonne foi désirables, des immeubles d'une valeur infime, alors que des ventes d'immeubles s'élevant à des sommes importantes sont faites à l'Hôtel des ventes à des prix qui lèsent à la fois les créanciers et le débiteur, et profitent le plus souvent aux acheteurs en gros qui fréquentent cet établissement. Citons à ce propos une curieuse anomalie. Les brevets d'invention étant considérés comme meubles sont vendus en la même forme que les meubles par nature ; or les brevets représentent parfois une valeur considérable, pour laquelle les mesures de publicité en usage sont évidemment insuffisantes.

Les ventes de meubles ayant pris dans notre droit une importance considérable, il importe de diminuer autant que possible les chances de mévente. Les fonctions des commissaires-priseurs sont assez importantes pour n'être

confiées qu'à des agents de l'autorité publique. Remarquons enfin que les commissaires-priseurs sont admis à leurs fonctions sans qu'il leur soit imposé de conditions spéciales d'aptitudes ou de stage.

*Agents de change.* — En 1807, le monopole des agents de change se bornait à des opérations sur huit valeurs inscrites à la cote. En dehors de ces huit valeurs, la négociation de toute autre leur était interdite, ainsi que les marchés à terme ou à découvert.

Cette limitation des opérations des agents de change laissait à côté d'eux une place bientôt occupée par les *coulissiers*, qui créèrent le marché libre. Malgré les réclamations des agents de change, le marché libre subsista sans être inquiété jusqu'en 1859, où les coulissiers furent poursuivis. Mais le ralentissement et la diminution des affaires de Bourse qui en résultèrent obligèrent le Gouvernement à tolérer désormais le marché libre à côté du monopole des agents de change.

D'ailleurs, les opérations propres au marché libre demeuraient pour la plupart interdites aux agents de change, malgré leurs efforts pour obtenir l'extension de leur monopole. Toutefois en 1823 et en 1858 on leur avait fait à cet égard d'importantes concessions. Une loi de 1880 est venue leur accorder la négociation des valeurs des sociétés étrangères représentées en France, en outre des fonds d'États étrangers et des valeurs étrangères qu'ils avaient obtenues en 1823 et en 1858. Mais en même temps le

marché libre prenait sur les opérations de Bourse une influence prépondérante, et rendait au crédit public de grands services.

Les agents de change, institués à l'origine pour opérer la transmission des valeurs mobilières, des lettres de change et des matières métalliques, ont depuis longtemps délaissé les opérations de leur ministère pour s'occuper exclusivement de la négociation des effets publics et surtout des opérations à terme qui leur sont interdites. Seuls les agents de change des départements s'occupent encore de négociations commerciales; aussi sont-ils considérés comme de véritables négociants.

La question de la suppression du monopole des agents de change était depuis longtemps posée devant l'opinion. Un projet de loi récent de MM. Trarieux et Boulanger, présenté au Sénat dans la séance du 15 juin 1897, résout la question de la manière suivante :

A l'avenir, toute personne sera libre d'exercer la profession de courtier d'effets publics; les courtiers prennent le nom générique d'agents de change, et sont tenus de s'organiser en corporation professionnelle, sous l'autorité disciplinaire d'une chambre syndicale.

Cette chambre syndicale statue sur l'admission dans la corporation; il peut être appelé de sa décision devant le tribunal de commerce.

Les agents de change en fonctions seront indemnisés de la manière suivante : l'indemnité calculée sur le prix moyen des cessions opérées dans les sept dernières années,

sera payée comptant au moyen d'un emprunt amortissable contracté par les soins de la chambre syndicale.

Cette proposition de loi, renvoyée à l'examen d'une commission d'initiative parlementaire, a été l'objet d'un rapport favorable déposé par M. Pauliat à la séance du 9 juillet 1897.

Remarquons tout d'abord que ce projet, conçu à ce point de vue dans le même esprit que la loi de 1866, acquitte les indemnités sans grever les ressources de l'État, et reconnaît ainsi implicitement que ce dernier peut supprimer les officiers ministériels sans être tenu d'une indemnité. Plus logique que la loi de 1866, le projet de MM. Trarieux et Boulanger n'impose pas au Trésor l'avance de l'indemnité. Il est nécessaire d'ajouter que, pour une mesure du genre de celle qu'ont imaginée les auteurs de ce projet, le terrain est évidemment favorable. Il est bien certain, en effet, étant donné l'importance actuelle du marché libre, qu'au lendemain du vote de la loi, et malgré le minimum de cautionnement imposé (150.000 francs), il y aura une nouvelle corporation des agents de change, assez puissante pour réaliser immédiatement l'emprunt destiné à payer les indemnités. Ce mode d'indemnité serait inapplicable en cas de suppression du monopole des avoués, par exemple.

Nous ferons toutefois à ce projet deux objections :

La première concerne les formalités d'admission dans la nouvelle corporation : la chambre syndicale, sauf appel devant le tribunal de commerce, reste juge de l'admission. Nous pensons que le montant du cautionnement et l'exclu-

sion des faillis étaient des mesures suffisantes. L'agrément de la chambre syndicale nous paraît constituer un sérieux danger pour la liberté de la profession d'agent de change. Il a quelque sujet de craindre que le monopole des agents de change ne soit bientôt rétabli en fait au profit d'un certain nombre de coulissiers actuels.

En admettant que l'appel devant le tribunal de commerce jugeant en chambre du conseil réussisse à triompher des intentions hostiles de la chambre syndicale, celle-ci possède des pouvoirs suffisants pour rendre impossible l'exercice de la profession à ceux qui y seraient entrés malgré elle.

En second lieu le principe de l'indemnité, « qui sera « calculée sur le prix moyen des cessions » nous paraît de nature à procurer aux agents de change un bénéfice et non pas une indemnité. Les agents de change en exercice seront évidemment au nombre des membres de la nouvelle corporation ; ils trouveront donc en entrant en fonctions sous le régime de la loi nouvelle : 1° une clientèle qui ne les aura pas abandonnés parce que les agents de change seront devenus plus nombreux ; 2° l'indemnité représentant la perte du droit de présentation qui n'est pas autre chose que la valeur de cette même clientèle. Sans doute ils seront au nombre de ceux qui paieront la taxe d'amortissement de l'indemnité ; il n'en est pas moins vrai que la loi nouvelle, en admettant, ce qui n'est pas prouvé, qu'elle diminue la valeur de la clientèle des offices actuels, paiera aux agents de change en exercice la même indemnité que

si elle supprimait complètement la fonction, et par conséquent sa clientèle, ce qui est assurément exagéré.

*Vu par le Président de la thèse,*

LEFEBVRE.

*Vu par le Doyen,*

E. GARSONNET.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,*

GRÉARD.



## BIBLIOGRAPHIE.

---

P. PIET (1835). — *Pétition à la Chambre des députés pour la suppression de la vénalité des charges et offices ministériels.*

DARD (1836). — *Du droit des officiers ministériels de présenter leurs successeurs à l'agrément de Sa Majesté.*

DARD (1838). — *Traité des offices désignés dans l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816.*

MOREL FATIO (1839). — *Du monopole des professions lucratives en France.*

E. BOURIAUD (1839). — *De la nécessité de maintenir la limitation, etc.*

A. B. (1839). — *Réflexions sur la vénalité.*

J. SARGET (1839). — *Opinion sur la vénalité des offices ministériels.*

F. DUMONS (1839). — *Réflexions sur la création et la transmission des offices.*

JOYE (1839). — *Questions sur la transmission des offices.*

— *Quelques réflexions sur notre situation* (1840).

CH. BATAILLARD (1840). — *Du droit de propriété et de transmission des offices ministériels.*

F. DUMONS (1841). — *De la liberté professionnelle et de l'abolition de la vénalité des offices ministériels.*

UN ANCIEN NOTAIRE (1842). — *Mémoire sur cette question : Des moyens d'abolir la vénalité des offices ministériels, etc.*

O. PROST (1847). — *Les offices publics réduits à la condition d'un fonds de commerce.*

HENRI OUDIN (1848). — *Un mot sur la vénalité des offices.*

A. FRAPÉ (1848). — *De la vénalité des offices et de la possibilité de son extinction par une nouvelle organisation.*

GILARDEAU (1848). — *De la vénalité des offices.*

FEDIX (1848). — *De la vénalité des charges.*

AUG. DUCLOS (1859). — *Mémoire sur la suppression de la vénalité des offices.*

VRAYE (1860). — *Du remboursement des offices ministériels.*

LOUIS THEUREAU (1869). — *Étude sur l'abolition de la vénalité des offices.*

EUG. PÉRRICQUET (1874). — *Traité théorique et pratique de la propriété et de la transmission des offices ministériels.*

RAOUL DE LA GRASSERIE (1887). — *Études et réformes de législation.*

JULES COLLART (1892). — *Des cessions d'offices.*

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                            | Pages. |
|------------------------------------------------------------|--------|
| CHAPITRE I. — <b>Les offices dans l'ancien droit</b> ..... | 3      |
| CHAPITRE II.....                                           | 15     |
| CHAPITRE III.....                                          | 77     |
| BIBLIOGRAPHIE.....                                         | 153    |

---









IMPRIMERIE  
CONTANT-LAGUERRE



BAR LE DUC